



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

La relación de Georgia con la Unión Europea:  
relaciones de vecindad, conflictos territoriales y  
posible adhesión.

Autor

Alejandro Hernández Díaz

Directora

Carmen Tirado Robles

Facultad de Derecho

Año 2020

## ÍNDICE

<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b> .....	2
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	4
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO.....	4
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS .....	5
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.....	6
<b>II. CONTEXTO HISTÓRICO</b> .....	6
1. ASPECTOS GENERALES .....	6
2. DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA EN 1991 Y PRIMERAS ELECCIONES .....	8
3. REVOLUCIÓN DE LAS ROSAS .....	11
4. GUERRA DE 2008 .....	13
<b>III. RELACIÓN DE GEORGIA CON LA UE</b> .....	14
1. UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y SU INFLUENCIA EN GEORGIA. ....	16
2. INTERESES DE LA UE EN GEORGIA Y VICEVERSA .....	22
3. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE GEORGIA .....	25
3.1. Abjasia.....	25
3.2. Osetia del Sur .....	31
4. PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN DE GEORGIA A LA UE.....	37
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	45
<b>V. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	48

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>AA</b>	Acuerdo de Asociación
<b>ACC</b>	Acuerdo de Colaboración y Cooperación
<b>AO</b>	Asociación Oriental
<b>art./arts.</b>	Artículo/artículos
<b>CECA</b>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea
<b>CSCE</b>	Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>ECHO</b>	European Commission Humanitarian Aid (Comisión Europea de Ayuda Humanitaria)
<b>EEMM</b>	Estados Miembros
<b>EUMM</b>	European Union Monitoring Mission
<b>EURATOM</b>	Comunidad Europea de la Energía Atómica
<b>IEV</b>	Instrumento Europeo de Vecindad
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PESC</b>	Política Exterior y de Seguridad Común
<b>PESD</b>	Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea
<b>PEV</b>	Política Europea de Vecindad
<b>p./pp.</b>	página/páginas
<b>REUE</b>	Representante Especial de la Unión Europea
<b>SEAE</b>	Servicio Europeo de Acción Exterior
<b>TACIS</b>	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (Programa comunitario de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes)

<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TUE</b>	Tratado de la Unión Europea
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNOMIG</b>	United Nations Observer Mission in Georgia (Misión de observadores de las Naciones Unidas en Georgia)
<b>URSS</b>	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>ZLCAP</b>	Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo

# I. INTRODUCCIÓN

## 1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO

La integración europea se concibió en los años cincuenta en gran medida como una solución de conflictos tras las graves consecuencias en que la II Guerra Mundial sumió a los países europeos.

Las Comunidades Europeas<sup>1</sup> en sus inicios se centraron en aspectos económicos, especialmente con la puesta en marcha de un mercado común, pero el objetivo manifiesto era principalmente político: pacificar el continente europeo.

A medida que avanzó la integración y se desvaneció el potencial de conflictos en Europa occidental, la preocupación de la Unión Europea por los mismos se ha ido externalizando cada vez más. Desde los Balcanes hasta Oriente Próximo, y desde el Sáhara Occidental hasta el Cáucaso Meridional, la Unión Europea ha estado rodeada de conflictos que afectan a la seguridad europea<sup>2</sup> (Estrategia Europea de Seguridad 2003<sup>3</sup>).

La acción exterior de la UE ha sido considerablemente tardía<sup>4</sup>, quizá, en parte, por la fallida creación de la Comunidad Europea de Defensa ante el temor a la URSS y al rearme alemán, y variable, especialmente con aquellos países geográficamente más

---

<sup>1</sup> El ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schumann, pronunció la Declaración que lleva su nombre el 9 de mayo de 1950 en la que proponía la puesta en común de las soberanías en una organización supranacional que gestionase las producciones de carbón y acero de los países europeos. Así nace la CECA con la firma del Tratado de París en 1951. Sucesivamente, la firma de los Tratados de Roma en 1957 funda la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Ya el Acta Única Europea de 1986 modifica los tratados originarios y establece un mercado interior basado en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital. Finalmente, el Tratado de Maastricht, en vigor desde 1993, fue percibido como la cumbre del proceso de integración europea, pues con él, se proclama oficialmente la «Unión Europea» dotando una vocación de unidad política, económica y social que sobrepasaba el objetivo económico inicial de la Comunidad. Véase en FILIBI, I., «La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 50, Bilbao, 2014, p.25.

<sup>2</sup> POPESCU, N., «Europe's Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia», en *CEPS Working Document*, nº 260, 2007, p.1.

<sup>3</sup> El Documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad, titulado «Una Europa segura en un mundo mejor», y redactado a instancias del Alto Representante, J. Solana, fue adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2003. En él se define tanto los retos mundiales y las amenazas contra la seguridad de la UE como los objetivos estratégicos para hacer frente a estas amenazas, que consisten en reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y en promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar00004>]

<sup>4</sup> Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre 2009, la UE tuvo competencias propiamente dichas en materia de acción exterior, incluida defensa (arts. 21 a 46 del TUE y arts. 205-222 del TFUE).

lejanos, como Georgia, cuyas relaciones exteriores han sido tradicionalmente comerciales y de cooperación.

El presente trabajo analiza los diferentes conflictos territoriales a los que se ha enfrentado la República de Georgia como resultado de la desintegración de la Unión Soviética y la actuación de la Unión Europea, como organización internacional de integración, ante los mismos. Desde una perspectiva jurídica, se analizan las relaciones entre ambos sujetos a través de la política europea de vecindad con la finalidad de acercar el país a la UE. Por ello, se apuesta por una explicación pormenorizada de los principales retos a los que se enfrenta Georgia en el procedimiento de integración europea en el que ambos actores mantienen importantes intereses en común. Un desafío en el que cobra especial relevancia Rusia, pues sus políticas han sido muy desestabilizadoras en el territorio georgiano, fundamentalmente por su intención de alejar al país de la Unión y, especialmente, de la OTAN.

## 2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

El interés y la razón de este tema responde principalmente a dos motivos: el primero estriba en un interés personal por el estudio del Derecho Internacional Público, especialmente, el Derecho Europeo; y, en segundo lugar, por la oportunidad de conocer y analizar los aspectos políticos, sociales y culturales de los Estados con reconocimiento limitado. Por ello, he querido centrarme en el Cáucaso Sur, una región compuesta por tres repúblicas exsoviéticas muy heterogéneas entre sí y con graves conflictos territoriales sin resolver (Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno Karabaj y Najicheván); optando por investigar las relaciones de Georgia con la Unión Europea, al tratarse del país del Cáucaso con mayor visión europeísta o pro-occidental<sup>5</sup>. Dicho tema se aleja de los habituales estudios euro-centristas y cobra especial trascendencia no solo por los graves conflictos internos de Georgia que afectan a su población civil, sino por las relaciones e intereses entre éste

---

<sup>5</sup> Según la última encuesta del National Democratic Institute (NDI), el 75% de los georgianos, a nivel nacional, aprobaría que el Gobierno cumpliera el objetivo de unirse a la UE porque mejoraría la situación económica de Georgia. Véase: “¿Quiere aún Georgia ser miembro de la UE?”, La Razón, 27 de junio de 2018. [<https://www.larazon.es/internacional/quiere-aun-georgia-ser-miembro-de-la-ue-HF18847099/>]

último y la UE, ya que Georgia es punto de encuentro entre Europa y Asia y dicha ubicación constituye una “desconocida” ventaja a nivel estratégico y económico.

### 3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

La metodología utilizada en este trabajo combina el método histórico con el análisis jurídico, ya que analiza desde estas dos perspectivas de manera sistemática y cronológica las relaciones de vecindad entre Georgia y la UE a fin de llegar a unas conclusiones válidas o sólidas.

Nuestro trabajo también presenta un componente político en relación a las biografías de notables figuras políticas de la sociedad georgiana a fin de contextualizar el país y la Unión con apoyo histórico y social.

En lo que respecta a las relaciones entre la Unión y Georgia, se ha hecho uso de diversas fuentes de información tales como artículos (en inglés y español) y libros de especialistas en Derecho Internacional Público y Derecho de la UE.

La explicación de la Política Europea de Vecindad como instrumento jurídico y su aplicación en Georgia, ha sido detallada con apoyo en las Comunicaciones de la Comisión y de actos de Derecho comunitario derivado que facilitan un mayor entendimiento de la naturaleza y características de las diferentes actuaciones de ambos sujetos de derecho internacional.

Por último, respecto al procedimiento de adhesión de un Estado que desea formar parte del bloque comunitario hemos acudido al Derecho comunitario originario y a otros actos no legislativos.

## II. CONTEXTO HISTÓRICO

### 1. ASPECTOS GENERALES

El Cáucaso Sur es una región situada entre Europa y Asia Central compuesta por tres Estados ex-soviéticos: Georgia, Armenia y Azerbaiyán. La relación diplomática entre Armenia y Azerbaiyán es inexistente hasta el punto de que ambos países mantienen las

fronteras que las separan cerradas<sup>6</sup>, a consecuencia del conflicto de Nagorno-Karabaj. Georgia, por otra parte, mantiene rotas las relaciones diplomáticas con su limítrofe, Rusia.

El país, que formaba parte de la *Ruta de la seda*, posee el carácter más europeísta de los países del Cáucaso, cuyo origen se remonta a la “Revolución de las Rosas” en 2003. Su interés en ingresar en la Unión Europea se ha visto incrementado tras ver en ella un paraguas bajo el cual protegerse de la injerencia rusa que pretende desestabilizar su integridad territorial. No en vano, Rusia tomó el control de dos territorios caucásicos en conflicto, Abjasia y Osetia del Sur, territorios que Georgia considera de su soberanía y que fueron el motivo de la guerra de 2008.

Sin duda, nos encontramos ante la presencia de conflictos «congelados<sup>7</sup>» derivados del hastío de Georgia por los lazos estrechos entre Rusia y los territorios secesionistas de Osetia del Sur y Abjasia. La influencia política del gigante continental en la nación tiene por objetivo obstaculizar cualquier acercamiento a Occidente y a sus organizaciones internacionales, especialmente la UE y la OTAN, con la finalidad de que, con el lapso del tiempo, sendos territorios disputados se reorienten hacia Moscú y a sus proyectos de integración regional<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> “Armenia y Azerbaiyán ni tienen relaciones diplomáticas ni mantienen abiertas las fronteras que, en este caso, los separan. Ítem más, los conflictos internos que allí se sitúan —Nagorno-Karabaj (Azerbaiyán); Osetia del Sur y Abjasia (Georgia)—, obligan a los países caucásicos a posicionarse a favor o en contra de Rusia, que apoya en mayor o menor medida las pretensiones secesionistas de los mencionados territorios, y a solicitar influencias externas que apoyen su integridad territorial, Estados Unidos, Turquía, y la propia UE”. REMIRO BROTONS, A., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA, M.P., PÉREZ-PRAT DURBAN, L., y RIQUELME CORTADO, R., *Los Límites de Europa*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2008, p. 309.

<sup>7</sup> “El concepto de conflicto congelado nos remite a cualquier conflicto bélico que, habiendo finalizado su fase armada, no ha conseguido cerrarse definitivamente porque no se ha alcanzado ningún acuerdo de paz definitivo, o bien porque el que se ha conseguido no se aplica por las partes o, porque tampoco se ha fijado un marco político satisfactorio para todas las partes. En esta situación, el conflicto armado puede reactivarse en cualquier momento creando una situación regional de extrema inseguridad, teniendo normalmente complejas ramificaciones internacionales, con la participación -directa o indirecta- de varios Estados (...) Desde la disolución de la Unión Soviética se ha denominado conflicto congelado a todo un conjunto de controversias surgidas entre movimientos secesionistas que han aparecido en los procesos de construcción de las estatalidades independientes de las repúblicas integrantes de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”. Véase en: LÓPEZ JIMÉNEZ, J.A., «El Vecindario oriental de la Unión Europea y los conflictos post-soviéticos», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, nº 2, 2018, p.53.

<sup>8</sup> LÓPEZ JIMÉNEZ, J.A., «El Vecindario oriental...», *cit.*, p.54.



## 2. DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA EN 1991 Y PRIMERAS ELECCIONES

Georgia formaba parte de la extinta República Socialista Federativa Soviética de Transcaucasia (1922 y 1936<sup>9</sup>).

Con la desintegración de la URSS, el 9 de abril de 1991 Georgia consiguió su independencia plena, tras el referéndum popular celebrado nueve días antes. Desde entonces, el país se ha enfrentado a una de sus mayores dificultades: el restablecimiento de su integridad territorial. Este desafío es fruto del carácter secesionista de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur, lo que indudablemente ha generado una grave indeseable e inestable situación político- territorial, que ha trascendido a su ámbito social y económico-financiero.

Un mes después de la independencia de Georgia, el primer presidente elegido democráticamente fue Zviad Gamsajurdia, de ideología anticomunista y antirrusa<sup>10</sup>. Su derrocamiento se produjo, no mucho más tarde, en enero de 1992.

Tras el fracaso militar de su ejército en la sublevación de Osetia del Sur y el estallido armado en la región de Abjasia (1992 – 1993) donde alrededor de 250.000 georgianos sufrieron una auténtica persecución étnica, junto con la corrupción política y el crimen organizado, los conflictos internos del país se agudizaron como consecuencia de su independencia.

Ante esta situación, la respuesta de la Unión Europea fue algo vana, pues sus apoyos se centraron únicamente en ayuda humanitaria<sup>11</sup>. Es por ello que este primer acercamiento

---

<sup>9</sup> Durante la Guerra Civil Rusa, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, integraron la República Federal de Transcaucasia en 1918, disuelta en cuestión de semanas. De este modo, Georgia proclamó su independencia el 26 de mayo de 1918 bajo el nombre de *República Democrática de Georgia*. En 1921, la independencia de las tres repúblicas se vio truncada tras ser invadidas por el Ejército Rojo y quedando integradas en la Unión Soviética bajo la forma de *República Socialista Soviética Federativa de Transcaucasia* (1922) hasta su desintegración en 1936, como repúblicas separadas dentro de la URSS. Así hasta los procesos secesionistas de 1991. RIQUELME CORTADO, R., «La Unión Europea y las repúblicas del Cáucaso Sur, ¿algo más que vecinos?», en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº1, 2009, p520.

<sup>10</sup> Véase en Biografía de Eduard Shevardnadze en CIDOB, p.5. [[https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/georgia/eduard\\_shevardnadze](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/georgia/eduard_shevardnadze)]

<sup>11</sup> “Desde la perspectiva de la UE, el Cáucaso Sur se veía como una región distante en el patio trasero de Rusia, a pesar de los violentos conflictos a principios de los años noventa. La Unión no involucró ningunas fuerzas de paz, dejando esta tarea en manos de los estados miembros y otras organizaciones internacionales. La actividad de la UE se limitaba a la ayuda técnica y humanitaria. Los Estados Unidos tuvieron un papel político mucho más importante en la región, especialmente en cuanto concierne a la seguridad”. SHAPOVALOVA, N: «La Unión Europea en el Cáucaso Sur», en *El Gran Cáucaso*, Valcárcel (coord.),

de la UE con el Cáucaso Sur puede denominarse, según Damien Helly, como «periodo de intervención de urgencia»<sup>12</sup>.

Al mismo tiempo, Georgia ingresó en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)<sup>13</sup> el 24 de marzo de 1992 y sucesivamente llegó a ser miembro número 179 de Naciones Unidas en julio de ese mismo año.

La segunda mitad de la década de los 90 estuvo marcada por un gran número de avances legales e institucionales, teniendo como manifiesto paradigmático la entrada en vigor de la Constitución de Georgia en octubre de 1995. Desde entonces, ha sido enmendada en varias ocasiones (2004, 2005, 2007), produciéndose el cambio sustancial más importante en 2013, cuando el país ha dejado su forma de gobierno semipresidencialista por el de República parlamentaria<sup>14</sup>.

Un mes después de haber entrado en vigor la Carta Magna, Eduard Shevardnadze, líder político, se alzó con el poder tras ganar las elecciones presidenciales con un abrumador 74'3% de los votos<sup>15</sup>.

Shevardnadze, volviendo a tomar las riendas de la nación caucásica en un intento de paliar las crisis internas que dejó el anterior gobierno de Gamsajurdia fue elegido dos veces consecutivas<sup>16</sup> como presidente del país por un mandato de 5 años. Todo ello a pesar de que la democracia en el país seguía siendo débil y ante un Shevardnadze que abusó de reformas institucionales para afianzar su poder. La respuesta de la UE puede tildarse de contradictoria, pues felicitó la reelección del presidente Shevardnadze, lamentando, a su vez, el fraude observado en las elecciones que no se desarrollaron “de

---

*Cuadernos de Estrategia* 156, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2012, p.75.

<sup>12</sup> HELLY. D., «Los modos de acción exterior de la Unión Europea: el caso del Cáucaso del sur», en *Análisis político*, Vol.19, n° 56, Bogotá, enero-abril 2006, p.7.

<sup>13</sup> Actualmente se denomina OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). Es la organización de seguridad regional que trabaja en pro de la estabilidad, la paz y la democracia. [<https://www.osce.org/es/who-we-are>]

<sup>14</sup> Véase en Oficina de Información Diplomática, Georgia. p.3. [[http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/GEORGIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/GEORGIA_FICHA%20PAIS.pdf)]

<sup>15</sup> En las presidenciales, Shevardnadze apabulló con el 74,3% de los votos a otros cinco candidatos, el mejor situado de los cuales fue su antiguo camarada en la cúpula del SKP, Dzhumber Patiashvili. Véase en Biografía de Eduard Shevardnadze en CIDOB, p.15. [<https://www.cidob.org/content/pdf/1748>]

<sup>16</sup> En las segundas elecciones presidenciales, el 9 de abril de 2000, Shevardnadze obtuvo el 79,8% de los sufragios y el prorruso Patiashvili el 16,7%. Véase en Biografía de Eduard Shevardnadze en CIDOB, p.16.

conformidad con los compromisos contraídos por Georgia en su calidad de Estado participante en la OSCE y en el Consejo de Europa”<sup>17</sup>.

No obstante, durante el mandato de Shevardnadze se dio un importante avance hacia la cooperación con Europa tras la firma y posterior entrada en vigor en 1999 del Acuerdo de Colaboración y Cooperación<sup>18</sup> UE - Georgia. Este acuerdo es significativo por varias razones: en primer lugar, por la creación de un Consejo de Cooperación consistente en reuniones ministeriales anuales entre miembros del Consejo de la Unión Europea y miembros de la Comisión, por un lado, y miembros del Gobierno de Georgia, por otra (artículo 81). El objetivo era supervisar el cumplimiento del acuerdo. Así mismo, se constituía un Comité de Cooperación que servía de asistencia al Consejo de Cooperación (artículo 83) y, por último, una Comisión Parlamentaria de Cooperación donde se reunían los miembros del Parlamento de Georgia y del Parlamento Europeo con el fin de intercambiar opiniones y hacer recomendaciones al Consejo de Cooperación (artículo 87 y 88).

En segundo lugar, un rasgo distintivo del presente acuerdo respecto a los otros equivalentes celebrados con Ucrania o Moldavia fue la inclusión de un título nuevo bajo la rúbrica “*Cooperación en cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos*”. Dicho título, en mi opinión, resultaba algo carente de contenido pues comprendía un único precepto (artículo 71) que poco detallaba los medios, garantías o modos de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales teniendo en cuenta el déficit democrático y las continuas vulneraciones de los derechos humanos que a día de hoy siguen sucediendo en el país, como son los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos del colectivo LGBT. Sin duda, aspectos que, a mi parecer, quedaban en un segundo plano en comparación con el aluvión de cuestiones económicas que comprendía el acuerdo y que resultaban imprescindibles para el fomento de la estabilidad en la región.

---

<sup>17</sup> Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre la reelección del Presidente Eduard Shevardnadze de Georgia. Bruselas, 20 de abril de 2000. 7928/00 (Presse 117).

<sup>18</sup> Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros, por una parte, y Georgia, por otra, hecho en Luxemburgo el 22 de abril de 1996 (DO L 205 de 4.8.1999).

Por último, conviene apuntar que un año antes de la segunda elección de Shevardnadze como Presidente de la República de Georgia, el país fue el primero de la región caucásica en ser admitido en el Consejo de Europa<sup>19</sup>.

En este sentido a pesar de que el Consejo de Europa es una organización internacional distinta y autónoma de la UE, desempeña igualmente una función importante para estrechar lazos entre sus miembros, salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social (artículo 1.a del Estatuto del Consejo de Europa de 1949).

### 3. REVOLUCIÓN DE LAS ROSAS

El cambio de rumbo del país vino precedido por la Revolución de las Rosas (noviembre de 2003), una marea de protestas populares contra el gobierno de Shevardnadze tras las graves acusaciones de fraude electoral y corrupción recaídas sobre las principales autoridades políticas georgianas. Fruto de esta Revolución, se celebraron elecciones el 4 de enero de 2004 en el que el joven carismático, Mijeíl Saakashvili, ganó la presidencia del país con una apabullante mayoría<sup>20</sup>.

La Revolución Rosa supuso un punto de inflexión en la relación de Georgia con la Unión Europea, pues la visión prooccidental y euroatlántica del triunfal Saakashvili evidenció la ventaja de su política encaminada a estrechar lazos con Europa (bajo su mandato se produjo la inclusión del país en la Política Europa de Vecindad) y paralelamente, se celebró un referéndum no vinculante referente a la incorporación de Georgia en la OTAN.

Como era de esperar, la aspiración euroatlántica fue concebida como una amenaza para los intereses de Rusia en la región y, a sensu contrario, dicha elección del nuevo presidente fue recibida con optimismo por parte de la UE:

“La Unión Europea apoyó las elecciones de 2004 que dieron el triunfo a Saakashvili tras la “Revolución Rosa” y que inició el camino de las reformas

---

<sup>19</sup> Georgia entró en el Consejo de Europa el 27 de abril de 1999.

<sup>20</sup> El 4 de enero de 2004, Saakashvili arrasó con el 96,3% de los sufragios frente a sus cinco rivales, de muy escaso fuste: Teimuraz Shashiashvili, ex gobernador regional; Roin Liparteliani, líder del partido Sociedad de Davit el Constructor; Zaza Sijarulidze, dirigente de la Unión de los Hijos de Dios; Kartlos Gharibashvili, presidente de la Asociación Nacional de Juristas y veterano de las lides presidenciales de 1995 y 2000; y, Zurab Kelejsashvili, de la organización política Mdzleveli. Véase Biografía: Mijeil Saakashvili en CIDOB, p.9. [[https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/georgia/mijeil\\_saakashvili](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/georgia/mijeil_saakashvili)]

democráticas. La UE ha buscado medios de contribuir a la resolución del conflicto y a la rehabilitación posconflicto y fruto de ello son las misiones de Estado de Derecho y la mediación de la Presidencia del Consejo de la UE, del alto representante y del presidente de la Comisión entre Rusia y Georgia tras el desencadenamiento de hostilidades entre ellas por la invasión rusa continuación de un incremento de fuerzas georgianas en la región separatista

Además, en Georgia se desarrolló la misión de Estado de Derecho pionera de la UE, EUJUST Themis con un contenido interno claro de reforma del sistema de justicia penal”<sup>21</sup>.

El nuevo gobierno, tras su éxito electoral, llevó a cabo importantes avances como la liberalización de la economía, la reducción en mayor medida de la corrupción y el crimen organizado y, muy importante, reorientó, con éxito, el control de la República Autónoma de Abjaria en manos del líder autocrático, Aslan Abashidze (1991-2004), al Gobierno central.

Por otro lado, un año antes del gobierno de Saakashvili, el Consejo de la Unión Europea adoptó como novedad el nombramiento de un Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso meridional<sup>22</sup> (REUE) en su deseo de impulsar un rol político más activo en la región caucásica. Tras sucesivas modificaciones y prórrogas de los mismos, sus funciones<sup>23</sup> consistían brevemente en:

a) Prestar ayuda a Armenia, Azerbaiyán y Georgia para que puedan llevar a cabo reformas políticas y económicas, sobre todo en lo que concierne a la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la gobernanza y el desarrollo y reducción de la pobreza.

---

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., «Conflictos olvidados en el Cáucaso Sur y el papel de la Unión Europea», en *Serie conflictos olvidados: Cáucaso Sur*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pp. 53-54.

<sup>22</sup> El primer Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional fue el finlandés Heikki Talvitie. Así consta en el artículo 1 de la Acción Común 2003/496/PESC del Consejo, de 7 de julio de 2003 relativa a la designación de un Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso meridional, Diario Oficial de la Unión Europea n° L 169 de 8.7.2003, p.74.

<sup>23</sup> Artículo 2.1 de la Acción Común 2003/496/PESC del Consejo, de 7 de julio de 2003 relativa a la designación de un Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso meridional, Diario Oficial de la Unión Europea n° L 169 de 8.7.2003, p.74.

- b) Prevenir conflictos en la región y contribuir a la resolución pacífica de los mismos.
- c) Entablar contactos con los interlocutores nacionales de cada región.
- d) Fomentar y apoyar una mayor cooperación entre los mismos Estados de la región, incluyendo el sector de la energía y el transporte.
- e) Otorgar mayor operatividad y proyección pública a la acción de la Unión Europea en la región.

En suma, a pesar de los avances que la Revolución Rosa supuso hacia un mayor fortalecimiento del Estado de Derecho en Georgia y de sus relaciones con Occidente, sobre todo con la llegada de la misión EUJUST THEMIS (configurada dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa)<sup>24</sup>, lo cierto es que el mandato de M. Saakashvili acabaría derivando en un mandato caracterizado por la falta de derechos y libertades fundamentales, así como en una mayor adquisición de poderes presidenciales. Además, el nombramiento de un REUE no fue acordado tras un consenso en la UE para involucrarse en el Cáucaso Sur de forma más operativa o activa, sino para satisfacer a los países de la región por su exclusión durante los comienzos de la PEV<sup>25</sup>, de modo que se avanzó económicamente pero seguía siendo muy débil el sistema democrático<sup>26</sup>.

#### 4. GUERRA DE 2008

El enfrentamiento entre Georgia y Rusia encuentra su punto álgido en la guerra de los cinco días que se produjo en agosto de 2008. Éste conflicto, de eminente carácter territorial, responde sobre todo a reclamaciones de soberanía, pues la confrontación se debe al apoyo militar y consecuente entrada de las tropas rusas en las regiones separatistas

---

<sup>24</sup> Acción Común 2004/523/ PESC del Consejo de 28 de junio sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS, Diario Oficial de la Unión Europea nº L 228 de 29.6.2004, p.21.

<sup>25</sup> SHAPOVALOVA, N: «La Unión Europea...», *cit.* p. 88.

<sup>26</sup> La UE respondía así el 7 de marzo de 2005 a una pregunta parlamentaria planteada por Marie Isler Béguin al Consejo el 19 de octubre de 2004: “La «revolución de las rosas» ha tenido como efecto un nuevo clima en Georgia, pero queda aún mucho por hacer para impulsar la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, para consolidar las bases de la economía de mercado y asegurar su adecuado funcionamiento, y en particular para resolver los conflictos estancados del Cáucaso Meridional, a saber, el de Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur y Abjasia. Georgia puede contar con el apoyo de la UE en sus esfuerzos por desarrollar la democracia y la economía y por combatir la corrupción. En última instancia, con todo, corresponde a Georgia seguir demostrando que comparte los valores de la Unión Europea no sólo en principio, sino también en la práctica”.  
[\[https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2004-2650&language=ES\]](https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2004-2650&language=ES)

y al reconocimiento unilateral por parte de Rusia de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur.

Con anterioridad a este suceso, hubo una serie de detonantes que ya vaticinaban el estallido de un conflicto armado. Entre ellos se encuentran el ataque georgiano a las aldeas del valle del alto Kodori<sup>27</sup> (ubicado en Abjasia) perpetrado en marzo de 2007; el referéndum de independencia celebrado por Osetia del Sur en 2006; el uso del rublo en sendos territorios; la entrega de pasaportes rusos, y la posibilidad de la población de Abjasia y Osetia del Sur de adquirir la ciudadanía rusa<sup>28</sup>.

Dada la inestabilidad que sufría el país, en la madrugada del 7 al 8 de agosto, las tropas georgianas atacaron por sorpresa la ciudad de Tsjinvali<sup>29</sup> con el propósito de tomar el control de Osetia del Sur. Inmediatamente, las fuerzas armadas de Rusia iniciaron su contraofensiva accediendo a Osetia a través del túnel de Roki. Ello refleja una nítida vulneración por ambas partes del Acuerdo de Sochi de junio de 1992.

La rápida expansión de las fuerzas rusas que tomaron las principales ciudades de Georgia como Gori y el puerto de Poti, zonas esenciales para los intereses comerciales del país,<sup>30</sup> junto con el ataque de los rebeldes secesionistas de Abjasia, quienes aprovecharon esta oportunidad para atacar a las tropas georgianas en la parte alta de la garganta de Kodori, y sucesivamente, abrir paso a las fuerzas rusas que llegarían a Abjasia el 11 de agosto<sup>31</sup>, provocaron la retirada de las tropas georgianas después de su incapacidad de hacerles frente. En menos de cuatro días, Rusia había bloqueado a Georgia por tierra, mar y aire<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Naciones Unidas condenó el ataque a las aldeas del valle del alto Kodori. Véase en la Resolución 1752 (2007), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5661ª sesión, celebrada el 13 de abril de 2007, punto 6.

<sup>28</sup> RIQUELME CORTADO, R., «La Unión Europea y las repúblicas del Cáucaso Sur...», *cit.*, p. 536.

<sup>29</sup> BÁRCENAS MEDINA, L.A y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.A., «Los conflictos congelados de la antigua Unión Soviética», en *Serie Conflictos internacionales contemporáneos*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria Ministerio de Defensa, nº 15, Madrid, 2011, pp.83-84.

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., «Asia Central y el Cáucaso Sur en la estrategia de la UE», *Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº 21, Madrid, 28 de abril de 2009, p.2.

<sup>31</sup> PRIEGO, A., «Osetia del Sur: la cúspide del desencuentro entre EE.UU. y Rusia», en *ARI 108/2008*, Real Instituto Elcano, 17.09.2008, p.2.

<sup>32</sup> PRIEGO, A., «Osetia del Sur...», *cit.*, p.3.

La Unión Europea, bajo la presidencia francesa, jugó un papel fundamental en la mediación del conflicto puesto que diseñó el acuerdo de alto el fuego<sup>33</sup> entre Georgia y Rusia. Con la entrada en vigor de este acuerdo, el 13 de agosto terminaron oficialmente las acciones militares en Georgia<sup>34</sup>.

Las consecuencias de la guerra de 2008 fueron devastadoras para el país caucásico. La guerra se saldó con más de 600 muertos y la huida de miles de personas de sus hogares: 30.000 se fueron a Rusia, y 15.000, a Georgia<sup>35</sup>.

Georgia quedó anulada militarmente, y Rusia demostró un mayor dominio estratégico del previsto por parte de Saakashvili. Estaba claro que Rusia había logrado sus objetivos, entre los que destacan de acuerdo con los autores Bárcenas y López<sup>36</sup>: a) el respaldo a la independencia de Abjasia y Osetia, convirtiéndolos prácticamente en protectorados. La zona caucásica es vista implícitamente por Rusia como una zona donde puede ejercer su influencia, de manera que cualquier actuación pasa directa o indirectamente por el consentimiento ruso; b) Interrumpir la adhesión tanto de Georgia como de Ucrania en la OTAN; c) Separar a sus aliados y a los socios comunitarios de cara a ella, puesto que, en la práctica, la línea divisoria con la Alianza Atlántica la determina la postura de cada país respecto a Rusia.

En la actualidad, se trata de un conflicto político sin resolver y con su destino en manos militares. Moscú alardea de firmeza en su condición de gran potencia imponiendo su voluntad política frente a las reivindicaciones de Georgia de recuperar su integridad. No obstante, Abjasia y Osetia del Sur incubaron sus ambiciones independentistas cuando aún eran regiones autónomas bajo el mando soviético. Rusia continúa incumpliendo sus obligaciones internacionales y rechaza aplicar en su totalidad el Acuerdo de alto el fuego, en el que medió la Unión<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> El Acuerdo de alto el fuego firmado en Moscú se explica en el apartado “3.2. Osetia del Sur” del presente trabajo.

<sup>34</sup> BÁRCENAS MEDINA, L.A y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.A., «Los conflictos congelados...», *cit.*, p.94.

<sup>35</sup> Véase: “La guerra que despertó a Rusia”, La Vanguardia, 11 de agosto de 2018. [<https://www.lavanguardia.com/internacional/20180811/451280828453/guerra-osetia-rusia-consecuencias-otan.html>]

<sup>36</sup> BÁRCENAS MEDINA, L.A y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.A., «Los conflictos congelados...» *cit.*, p.101.

<sup>37</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre los territorios georgianos ocupados diez años después de la invasión rusa (2018/2741(RSP)), 14 de junio de 2018, apartado F.



En las regiones ocupadas siguen produciéndose graves violaciones de los derechos humanos, incluidos el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la propiedad y al acceso a la educación en la lengua materna, además de detenciones ilegales y secuestros<sup>38</sup>.

No obstante, con la mayoría de su población de origen ruso, el sostén de Moscú parece representar la única garantía de supervivencia como repúblicas sin que la comunidad internacional reconozca su existencia.

### III. RELACIÓN DE GEORGIA CON LA UE

#### 1. UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y SU INFLUENCIA EN GEORGIA.

La Política Europea de Vecindad (en lo sucesivo, PEV) constituye uno de los grandes hitos de la política exterior de la Unión Europea por su estrechamiento con los países vecinos de Europa Oriental y la región meridional. Es un ejemplo indudable de Política Exterior Común en la medida en que articula para conseguir sus objetivos instrumentos PESC y PESD, política comercial, cooperación al desarrollo, integración en las políticas comunes e, incluso, cooperación en justicia y asuntos de interior<sup>39</sup>.

Con el propósito de impulsar y otorgar una mayor determinación a iniciativas anteriores, como los Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC), se dio voz a una nueva política que intensificara una mayor cooperación en asuntos políticos, económicos, seguridad, cultura y educación<sup>40</sup> con los países socios. Así pues, la gestación de la PEV comenzó de la mano del ex presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi en una Comunicación de la Comisión al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo en marzo de 2003 denominada: “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de

---

<sup>38</sup> *Ibid.* Apartado J.

<sup>39</sup> Así lo afirma la investigadora, Guinea Llorente, al señalar que “la PEV es una estrategia política *transpilar* que combina integración económica progresiva con cooperación política”. «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº31, Madrid, septiembre/diciembre 2008, p.811.

<sup>40</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las propuestas de la Comisión de Planes de Acción con arreglo a la Política Europea de Vecindad (PEV), COM (2004) 795 final, Bruselas, 9.12.2004, p.2.

Europa”<sup>41</sup>. En este documento no se incluía a los países del Cáucaso Sur, ya que las tres repúblicas entraron en la política europea de vecindad un año más tarde<sup>42</sup> coincidiendo con la adopción de la Estrategia Europa de Seguridad, la cual manifestaba su preocupación por los conflictos y las amenazas para la seguridad de la UE.

La PEV surge en un contexto que coincide con la «quinta ampliación» de la UE de 2004, una ampliación muy importante para la Unión, no solo cuantitativamente por ser la más grande hasta el momento -(10 Estados nuevos<sup>43</sup>)-, también cualitativamente, debido a la integración de nuevos Estados situados en un plano político, económico y social diferente a los ya pertenecientes a la Unión, implicando para ello abundantes reformas en distintas políticas comunitarias, como los fondos estructurales y la política regional.

El objetivo fundamental de esta nueva política sería contar con un amplio anillo de países que compartiesen los estándares europeos<sup>44</sup>. Lejos de constituir fronteras divisorias entre los Estados miembros y los países vecinos de la UE, la PEV se desarrolló a fin de extender sus beneficios sobre estos últimos, reforzando así su prosperidad, estabilidad y seguridad<sup>45</sup>.

Su fundamento legal podemos encontrarlo en la fallida creación de la Constitución Europea (artículo I-57) y en el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea que expresa su objetivo de “establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”. Bajo este precepto, el rasgo definitorio de la PEV consiste en ofrecer a terceros Estados la posibilidad de adquirir un nuevo estatuto, - el de vecino- distinto del de ser o no miembro, y así entablar una cooperación política y una estrecha integración

---

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, COM (2003) 104 final, Bruselas, 11.3.2003. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104&from=ES>]

<sup>42</sup> El Consejo Europeo felicita “la inclusión de Armenia, Azerbaiyán y Georgia en la Política Europea de Vecindad; ello ofrece a la UE un nuevo instrumento para hacer avanzar un programa más amplio de reformas en cada uno de los mencionados países”. Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004, punto 66. [[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/81750.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/81750.pdf)]

<sup>43</sup> Los nuevos Estados miembros fueron: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

<sup>44</sup> Comunicación de la Comisión, Política europea de vecindad. Documento de Estrategia, COM (2004) 373 final, Bruselas, 12.5.2004, p.5.

<sup>45</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las propuestas de la Comisión de Planes de Acción con arreglo a la Política Europea de Vecindad (PEV), COM (2004) 795, Bruselas, 9.12.2004, p.2.

económica progresiva conforme a la normativa europea asentada en los valores democráticos, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales<sup>46</sup>, como alternativa al proceso de adhesión a la UE.

Estos valores encuentran, a su vez, su base jurídica en el artículo 2 del TUE, de modo que su exportación a los países vecinos refleja la trascendente capacidad normativa de la Unión Europea en el ámbito internacional, ya que siguiendo al autor Ian Manners, la Unión es concebida como un auténtico cambiador de normas (*changer of norms*)<sup>47</sup>.

En suma, el artículo 8 del TUE cobra importancia por configurar el marco de relaciones con estos países, así como, por delimitar un nuevo estatuto hasta la fecha; el de vecino.

Por otro lado, podría decirse que el proyecto de la política de vecindad de la Unión Europea es el de una política exterior creada a “imagen y semejanza” de la política de ampliación. Así, tal como reconocía Romano Prodi: “compartir todo con la Unión salvo las instituciones<sup>48</sup>”, implicaba entender que una política de proximidad no comenzaría con la condición de ser miembro de la UE ni excluiría la posibilidad de una futura integración, sino que ello eliminaría el problema de tener que dilucidar inmediatamente sobre la adhesión de un país que solicita su membresía en una etapa demasiado temprana<sup>49</sup>.

Tal formato de la nueva política de vecindad no fue visto con satisfacción por parte de Georgia, Ucrania y Moldavia, países que aspiraban, a medio y largo plazo, a ser miembros de la Unión<sup>50</sup>.

En resumen, siguiendo a Kleenmann<sup>51</sup>, la creación de la PEV fue impulsada por dos factores principales. Por un lado, la convicción de que la Unión necesitaba ofrecer

---

<sup>46</sup> *Ibid.* p.3

<sup>47</sup> MANNERS, I., «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», en *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, nº 2, 2002, p.243.

<sup>48</sup> PRODI, R., «A Wider Europe – A proximity Policy as the key to stability». Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2002, p. 6. [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_02\\_619](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619)]

<sup>49</sup> *Ibid.* p.5.

<sup>50</sup> BÖRZE, T y LEBANIDZE, B., «European Neighborhood Policy at the Crossroads. Evaluating the Past to Shape the Future», en *MAXCAP Working Paper Series*, “Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for a enlargement and beyond”, nº 12, Berlín, 2015, p.7

<sup>51</sup> KLEENMANN, K., «The European Neighbourhood Policy- A Reality Check», en *European Research Centre Anti-Corruption and State-Building*, nº 16, September 2010, p.5.

una alternativa a la política de ampliación ya que la UE presenta capacidad limitada para absorber nuevos miembros, y, en segundo lugar, por la importancia de mantener un área de paz con los países que nos rodean a fin de contribuir a una efectiva seguridad en la zona.

Por otra parte, la PEV exhibe, en cierto modo, cierto grado de indeterminación, puesto que, a pesar de su planteamiento multilateral, posee un enfoque bilateral en cuanto a su implementación y evaluación que en su inicio se articulaba mediante los Planes de Acción. Así, la eficacia de dicha política se encuentra supeditada a la existencia de intereses afines entre la UE y los países beneficiarios, por lo que el futuro de la PEV no pende únicamente de la Unión sino también de las aspiraciones de los Estados vecinos que integran dicha política.

El Parlamento Europeo ya había asegurado que “la finalidad de la PEV no era sólo consolidar las relaciones bilaterales entre la Unión y los países de su entorno inmediato, sino también establecer redes de cooperación y desarrollo de la integración regional entre países vecinos”<sup>52</sup>. Así pues, ante la cuestionada eficacia de la PEV y las diferentes situaciones acontecidas en ese momento, como la guerra entre Rusia y Georgia<sup>53</sup>, llevaron a que resultara imprescindible una renovación de dicha política de vecindad. En consecuencia, la UE puso en marcha tres iniciativas de cooperación regional: la Sinergia del Mar Negro, la Unión por el Mediterráneo y una ambiciosa Asociación Oriental<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre la Política Europea de Vecindad (PEV), (2004/2166(INI)), 7.12.2005, punto 31.

<sup>53</sup> El Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008 pidió a la Comisión que elaborase una propuesta relativa a una «Asociación Oriental» y subrayó la necesidad de establecer un enfoque diferenciado que respetara la naturaleza de la PEV como único marco político coherente. El Consejo Europeo extraordinario celebrado el 1 de septiembre de 2008 solicitó que se acelerara esa labor, vista la necesidad de reafirmar el compromiso de la UE tras el conflicto en Georgia y sus repercusiones generales. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Asociación Oriental, COM (2008) 823 final, Bruselas, 3.12.2008, p.2. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0823&from=EN>]

<sup>54</sup> “El Consejo Europeo de marzo de 2009 acogió con satisfacción el establecimiento de una ambiciosa Asociación Oriental que conllevará un compromiso más profundo con los socios orientales, tanto a nivel bilateral como multilateral, con objeto de crear las condiciones necesarias para agilizar la asociación política y proseguir la integración económica tratando de sustentar las reformas políticas y socioeconómicas de los países socios y facilitar así su aproximación a la UE”. Comunicación de la Comisión Europea sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa a la posición que adoptará la Unión en el Comité de Cooperación establecido mediante el Acuerdo de Colaboración y de Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, en relación con el establecimiento de nuevos subcomités, COM (2009) 684 final, Bruselas, 16.12.2009, punto 3. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009PC0684&from=SK>]

Centrándonos en esta última, el 7 de mayo de 2009 se lanza en Praga la AO, una iniciativa destinada a Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y a las Repúblicas del Cáucaso Sur - Armenia, Azerbaiyán y Georgia- , asentada en compromisos mutuos con el Estado de Derecho, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías y el respeto a los principios de la economía de mercado y del desarrollo sostenible<sup>55</sup>; aspectos que ayudan a entender que el Partenariado Oriental no ha sido planteado como una acción aislada, sino como una dimensión regional específica de la PEV<sup>56</sup>. Además, de acuerdo con la Comisión “la Asociación Oriental es impulsada en paralelo a las negociaciones sobre la asociación estratégica de la UE con Rusia<sup>57</sup>”.

Haciendo un análisis comparativo con los Acuerdos de Colaboración y Cooperación, la Asociación Oriental va más allá de su objetivo inicial, -una cooperación basada en la asociación política e integración económica de los países socios con la UE-, puesto que introduce varias novedades. Por un lado, a nivel bilateral, fomenta la movilidad de los ciudadanos y la liberalización de visados<sup>58</sup> (la liberalización de visados encuentra su base jurídica en el artículo 77.2 a) del TFUE). En segundo lugar, promueve un nuevo desarrollo económico y social<sup>59</sup> estableciendo zonas de libre comercio amplias y profundas (ZLCAP). Y en tercer lugar, la Asociación Oriental afianza “la seguridad energética mediante la cooperación con vistas a un suministro y un tránsito de energía estable y seguro a largo plazo, en particular mediante una mejor reglamentación, la eficiencia energética y un mayor uso de fuentes de energía renovables<sup>60</sup>”.

A nivel multilateral, la Asociación Oriental toma por novedad la celebración de reuniones bianuales entre los Jefes de Estado o de Gobierno de la Asociación Oriental, así como cumbres anuales entre los Ministros de Asuntos Exteriores.

Entre otros espacios multilaterales que ofrece la AO destacan:

---

<sup>55</sup> Declaración conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, Consejo de la UE, Bruselas, 8.5. 2009, 8435/09 (Presse 78), p.5.

<sup>56</sup> *Ibid.* p.6.

<sup>57</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Asociación Oriental, COM (2008) 823 final, Bruselas, 3.12.2008, p.2.

<sup>58</sup> Declaración conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, Consejo de la UE, Bruselas, 8.5. 2009, 8435/09 (Presse 78), p.7.

<sup>59</sup> *Ibid.* p.6

<sup>60</sup> *Ibid.* p.8.

- La Asamblea Parlamentaria Euronest: los parlamentarios de la UE, por un lado, y los parlamentarios de los países de la AO, por otra, llevan a cabo funciones de seguimiento, supervisión y consulta, entre otras<sup>61</sup>.
- El Foro de la Sociedad Civil: emite recomendaciones con el fin de influir en las instituciones de la Unión y en los Gobiernos nacionales de la Asociación<sup>62</sup>.
- La Conferencia de las Autoridades Locales y Regionales de la Asociación Oriental: se trata de un foro político a nivel local y regional que emite dictámenes e informes.

Ambas dimensiones se financian mediante el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), principal fuente económica y también mediante los denominados *twinning projects*<sup>63</sup>.

Entrando ya en la influencia de la Asociación Oriental en Georgia, hay que decir que su impacto es positivo y significativo. En este sentido, la autora Shapovalova sostiene que: “entre los países del Cáucaso Sur, Georgia es líder en cuanto a avances en sus relaciones con la UE. El país estuvo entre los primeros de la AO en concluir un acuerdo de espacio aéreo común con la UE, que facilita su integración gradual en el mercado de aviación paneuropeo. También fue el primero del Cáucaso en llevar a cabo una asociación de movilidad con la UE para promover la migración legal (en 2009), al cual siguió Armenia (2011)”<sup>64</sup>.

Sin embargo, la Asociación Oriental no llega a solventar con eficacia los conflictos territoriales que sacuden al Cáucaso. En la Declaración conjunta de la Cumbre de Praga no se hacía referencia alguna a ello, por lo que de acuerdo con Jovaní Gil “su impacto en la estabilización política de los mismos ha sido prácticamente nulo”<sup>65</sup>. En mi opinión, la

---

<sup>61</sup> Para saber más sobre las competencias de la Asamblea Parlamentaria Euronest, ver el artículo 6 del Acto Constitutivo de la Asamblea Parlamentaria Euronest. [[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/nest/dv/865/865531/865531\\_1\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/nest/dv/865/865531/865531_1_es.pdf)]

<sup>62</sup> Así lo expresa la Ficha temática sobre la Unión Europea: La política europea de vecindad. [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad#:~:text=La%20vertiente%20multilateral%20de%20la,y%20los%20contactos%20entre%20ciudadanos.>]

<sup>63</sup> RODRIGUEZ PRIETO, V., «La Dimensión Oriental de la Política Europea de la Vecindad en la nueva estrategia global», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol.4, nº2, 2018, p.41.

<sup>64</sup> SHAPOVALOVA, N., «La Unión Europea...», *cit.*, p. 93.

<sup>65</sup> JOVANÍ GIL, C., «La política exterior de la Unión Europea en el Cáucaso y Asia Central: los límites de la apertura hacia el Este», en *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol.7, nº 1, Madrid, 2016, p. 118.

AO, más que ser un intento de camuflar las debilidades de la PEV, ha de ser capaz de erigirse como una alternativa creíble a la integración en el área de influencia de la Federación de Rusia.

Sin duda, los avances más importantes logrados por Georgia en materia económica, política, social, entre otros, se han producido con la ratificación del Acuerdo de Asociación en 2014, el cual supone un mayor reforzamiento de la Política Europea de Vecindad y a su vez, una aproximación relevante hacia el *acquis communautaire*. Estos acuerdos encuentran su marco jurídico en el artículo 217 del TFUE, el cual expresa: “la Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países [...] acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”.

En conclusión, desde un punto de vista constructivo, la UE debería apostar por una política de vecindad más vinculante y otorgar a la PEV un presupuesto realista y acorde a sus dimensiones que permita avanzar a los vecinos más comprometidos hacia un proceso de convergencia real con los estándares de la Unión, puesto que el objetivo final a medio y largo plazo debería ser la integración en la organización internacional.

Por último, conviene apuntar que la PEV, a diferencia de la puesta en marcha de la Asociación Oriental, se inició con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre de 2009). Ello es relevante en la medida de que la adopción de Lisboa implicó una capacidad de actuación sin precedentes en el ámbito de la acción exterior de la Unión: por un lado, se potencia las competencias del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y, por otro lado, se crea el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), dependiente de éste, con el fin de intensificar la coherencia y coordinación de la política exterior de la Unión<sup>66</sup>.

## 2. INTERESES DE LA UE EN GEORGIA Y VICEVERSA

Históricamente, la Unión Europea ha venido delimitando su campo de actuación en política exterior con aquellos países más próximos o considerados más “poderosos”, otorgando una relevancia a la región caucásica casi residual.

---

<sup>66</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Balance de la Política Europea de Vecindad, COM (2010) 207 final, Bruselas, 12.5.2010, p.2.

Los intereses de la Unión Europea en la región caucásica han cobrado mayor atención a partir de la década del 2000 por cuestiones de sinergia del Mar Negro<sup>67</sup>, de seguridad y de influencia. Uno de los principales intereses que la UE ha observado en la región caucásica en los últimos años ha sido principalmente la obtención de recursos petrolíferos, pues es sabido que la Unión depende de la importación de crudo a otros países.

En este sentido, Azerbaiyán es considerado el país con mayores reservas de petróleo de los situados en el Mar Caspio. Sin embargo, de acuerdo con la autora Gachechiladze Revaz<sup>68</sup> “el factor potencial económico más importante de Georgia es su ubicación geográfica: la posibilidad de servir como medio de tránsito más corto para que las materias primas, incluido el petróleo, gas y algodón, lleguen al Oeste desde el Este”. De ahí que el Consejo de Europa valorara a Georgia como “*corredor energético*”<sup>69</sup>.

La UE tiene interés en que el Cáucaso permanezca estable a fin de poder suministrar los recursos energéticos que llegan al continente sin pasar por Rusia, pues es sabido que el Cáucaso Sur es una región importante en producción (cuenca del Mar Caspio) y tránsito de energía<sup>70</sup> con importantes construcciones: el oleoducto (Bakú – Tbilisi – Ceyhan) y el gaseoducto (Bakú – Tbilisi – Erzurum).

Desde la óptica de Georgia, la Unión Europea es “el principal socio comercial del país, ya que representa casi una tercera parte del comercio total y el donante más importante, así como la principal fuente de inversión extranjera directa”<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> La Sinergia del Mar Negro es una iniciativa de cooperación regional de la UE. La Comisión Europea señala que “la región del Mar Negro presenta un gran potencial e importantes retos que exigen una actuación coordinada a escala regional. Se trata, en particular, de sectores clave como la energía, los transportes, el medio ambiente, los desplazamientos y la seguridad”. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, la Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11.4.2007. p.5.

<sup>68</sup> GACHECHILADZE, R., «The making of the new Georgia: development factors - pluses and minuses», en *Caucasian Regional Studies*, Vol.3, n°1, 1998. [<http://poli.vub.ac.be/publi/crs/eng/0301-03.htm>]

<sup>69</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Functioning of democratic institutions in Georgia, Doc. 10049, 26.1.2004, punto 84.

<sup>70</sup> Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia, COM (2004) 373 final, Bruselas, 12.5.2004, p.12.

<sup>71</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Georgia (2017/2282(INI)), 15.10.2018, punto 39.



Por otro lado, Fernández Sola señala que “los principales intereses que hoy tiene la UE y sus EEMM en la región giran en torno a la seguridad y a la estabilidad”<sup>72</sup>. Hasta ahora, la UE ha logrado garantizar con mayor o menor éxito la paz y la seguridad, oportunidades de desarrollo y una mayor prosperidad para sus Estados miembros. Así que podría decirse que los intereses de Georgia en adherirse a la UE (y a la OTAN) son fundamentalmente por mantener la estabilidad de su integridad territorial, salvaguardar la paz en la región y cooperar más económicamente con Europa para no depender tanto de Rusia.

A su vez, la Unión Europea tiene interés en promover la paz en Georgia con el fin de que los conflictos internos del país no desemboquen en una guerra en el continente ante posibles amenazas terroristas. No hay que olvidar que la Unión, sobre la base del artículo 3.1 del TUE, tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Por ello, la UE tiene intereses de seguridad en que los países del Cáucaso sean estables, democráticos o al menos, con sólidas estructuras de gobierno<sup>73</sup>.

Por otro lado, la acción exterior de la UE cada vez toma más en cuenta otros instrumentos como los recursos naturales, la cultura y la movilidad, de manera que ya no esta tan sujeta a los tradicionales mecanismos de poder económico y político, lo que le obliga a desplegar una vehemente actividad exterior en esas nuevas áreas para defender sus intereses.

Es sabido que el fundamento de la propia Unión es el “[...] respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos [...]”, tal y como establece el artículo 2 del TUE. En este sentido, es destacable la intención de la UE a la hora de desarrollar sus relaciones con el resto del mundo, en este caso, Georgia, consistentes en afirmar y promover sus valores e intereses, así como contribuir a la protección de los ciudadanos (artículo 3.5 TUE).

Así pues, Georgia ha llevado a cabo sucesivas reformas tanto en el ámbito político como en el ámbito económico, y pese a que no es una democracia consolidada, es la única República del Cáucaso Sur que ha logrado reformar y mejorar cabalmente muchos aspectos del sector público y gubernamental.

---

<sup>72</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., «Asia Central...», *cit.*, p.4.

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., «Asia Central...», *cit.*, p.5.

Por otro lado, las fuerzas armadas de Georgia poseen una amplia trayectoria en el extranjero (Afganistán, Irak...). Ello podría servir en las acciones militares de la UE con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la cooperación militar entre las dos partes y acentuar la influencia de la UE en su vecindad. En este sentido, Estados Unidos mantiene también notorios intereses en común con Georgia.

La autora García Guitián<sup>74</sup> sostiene que: “Estados Unidos considera a Georgia un aliado estratégico por su proximidad a Irán (siendo un Estado cristiano y democrático); por alojar un oleoducto que lleva petróleo a occidente evitando que pase por territorio ruso o iraní; por haberse convertido en uno de los países aliados en la crisis de Irak; y por su discurso anti-ruso, que contribuye a reforzar su condena de la deriva autoritaria del Kremlin y a legitimar la influencia estadounidense en países limítrofes con Rusia”.

Por último, es de suscito interés que Georgia posea uno de los sistemas aduaneros y de protección de las fronteras más eficaces de la región, lo que hace que el país esté técnicamente en condiciones de adherirse al Espacio Schengen<sup>75</sup>.

### 3. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS CONFLICTOS TERRITORIALES DE GEORGIA

#### 3.1 Abjasia

El conflicto entre Georgia y Abjasia se debe en gran medida a una cuestión étno-territorial agravada tras la disolución de la Unión Soviética y la consiguiente independencia de Georgia en 1991.

A lo largo de su historia, tanto Georgia como Abjasia han mantenido diferentes tradiciones, idiomas, religiones e incluso moneda a día de hoy.

---

<sup>74</sup> GARCÍA GUITIÁN, E., «Georgia, 7 de agosto de 2008: la crisis en su contexto», en *ARI 96/2008*, Real Instituto Elcano, 27.08. 2008, p.5.

<sup>75</sup> Con base en el artículo 77.2 del TFUE que señala: “El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración”, el Consejo de la Unión Europea llegó a un acuerdo en 2016 con el Parlamento Europeo sobre la liberalización de visados para Georgia. Ya a principios de 2017, el Consejo adoptó un Reglamento sobre la liberalización del régimen de visados para los georgianos que viajen a la UE para una estancia de 90 días durante cualquier periodo de 180 días. De este modo, los ciudadanos georgianos pueden viajar al Espacio Schengen sin visado. Véase en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/georgia/>

La autora Arakelyan<sup>76</sup> explica que: “solo en dos etapas han estado unificadas; desde el año 1003 hasta 1323, cuando una parte de lo que hoy es Georgia formaba parte del Reino de Abjasia, y de 1930 a 1991, cuando Abjasia era parte de la RSS de Georgia. Después de la Revolución Rusa, en 1931, el estatus de Abjasia fue reducido por Iósif Stalin al de República Socialista Soviética Autónoma, incorporada como parte dentro de la República Socialista Soviética de Georgia”.

Un año posterior a la plena independencia de Estado georgiano, el Consejo Militar<sup>77</sup> del país restableció la Constitución de 1921, en cuyo artículo 107<sup>78</sup> señalaba a Abjasia como parte integral de la República de Georgia, provocando así el enojo del pueblo abjasio tras ver en el precepto constitucional una supresión de su autonomía<sup>79</sup>.

Dado que el texto constitucional de 1921 no asignaba ningún estatuto oficial a Abjasia, el Parlamento de Sujumi declaró unilateralmente la independencia de Abjasia el 23 de julio de 1992, restableciendo, a su vez, su antigua Constitución de 1925<sup>80</sup>. Dos días después, este acto fue declarado inválido por el Consejo de Estado de Georgia.

Comenzaba así una limpieza étnica con fuertes combates entre el ejército abjasio y las tropas georgianas en los alrededores de la ciudad de Sujumi por la lucha de control soberano que ambas partes consideraban tener en su territorio. La guerra se desarrolló entre el 14 de agosto de 1992 y finales de 1993, concluyendo en mayo de 1994 con el Acuerdo de Moscú<sup>81</sup>. Previamente, en abril de 1994, las partes firmaron en la capital rusa

---

<sup>76</sup> ARAKELYAN, M., «Cáucaso Sur: Conflictos sin resolver», *Serie conflictos olvidados: Cáucaso Sur*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, p.24.

<sup>77</sup> PAPUASHVILI, G., «The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years», en *European Public Law*, Vol. 18, nº 2, 2012, p.333. [<http://georgica.tsu.edu.ge/files/06-History/Pre-Soviet/First%20republic,%201918-1921/Papuashvili-2014.pdf>]

<sup>78</sup> La Constitución de Georgia de 1921 señala en su artículo 107: “Abkhasie (district of Soukhom), Georgia Musulmane (district of Batum), and Zakhatala (district of Zakhatala), which are integral parts of the Georgian Republic, enjoy autonomy in the administration of their affairs”. Accesible en: [<https://matiane.wordpress.com/2012/09/04/constitution-of-georgia-1921/>]

<sup>79</sup> RUIZ GONZÁLEZ, F.J., *Conflictos en el espacio post-soviético: situación actual y posible evolución futura*, Boletín de Información del CESEDEN, nº. 319, año 2011, p.19.

<sup>80</sup> KERESLIDZE, N., «International Engagement in Georgia: The Abkhazian and South Ossetian», *MA Thesis*, Central European University, Budapest, 2008, p.11.

<sup>81</sup> “Agreement on a Cease-Fire and Separation of Forces, signed in Moscow on 14 May 1994”, accesible en United States Institute of Peace: [[https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/georgia\\_19940514.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/georgia_19940514.pdf)]

la "Declaración<sup>82</sup> sobre medidas para una solución política del conflicto entre Georgia y Abjasia", en el que ambos actores se comprometían a respetar estrictamente la cesación del fuego y a cooperar para garantizar el regreso seguro y digno de las personas que habían huido de la zona del conflicto.

La Federación Rusa y Naciones Unidas en sus inicios fueron los mediadores más próximos al conflicto. El Acuerdo de Moscú señaló a la Comunidad de Estados Independientes y a la Misión de Observación de las Naciones Unidas (UNOMIG) a asegurar el mantenimiento de la paz y a vigilar el cumplimiento del acuerdo, respectivamente.

Sin embargo, esta actuación pro-pacífica entre Rusia y Occidente se ha enfriado cada vez más. Según el autor Pérez de Viñaspre: “la posición mediadora de Rusia, que apoyaba la integridad territorial de Georgia, experimentó un cambio significativo después de 1999 cuando el gobierno georgiano intentó alterar el *statu quo* y “descongelar el conflicto” unilateralmente sin considerar los intereses de la Federación Rusa<sup>83</sup>”. Desde entonces, los acercamientos de Georgia a la OTAN, por un lado, y la dependencia de Abjasia a Rusia tras ver en ella apoyo económico y cooperación militar, por otra, se han saldado con posiciones cada vez más tensas y diversas entre ambos actores.

La lucha de Abjasia por llegar a ser un legítimo Estado independiente no ha cesado. Adoptó una nueva Constitución en diciembre de 1994 y más tarde, en noviembre de 1996, celebró elecciones parlamentarias. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no apoyó estos comicios debido a que consideraba que sólo sería admisible la celebración de elecciones una vez estuviera determinado el estatuto político de Abjasia y se respetase, a su vez, la soberanía e integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, y con la garantía de que participasen en las votaciones los refugiados y personas desplazadas<sup>84</sup>. Esta posición de Naciones Unidas también ha sido compartida por la Unión Europea.

---

<sup>82</sup>“Declaration on Measures for a Political Settlement of the Georgian/Abkhaz Conflict”, accesible en: [<https://ucdpged.uu.se/peaceagreements/fulltext/Geo%2019940404.pdf>]

<sup>83</sup> Véase “República de Abjasia (1). Contexto histórico y político del proceso de independencia” en la página web Nabarralde, accesible en: [<https://nabarralde.eus/es/república-de-abjasia-1-contexto-historico-y-politico-del-proceso-de-independencia/>]

<sup>84</sup> Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, S/PRST/1996/43, 22 de octubre de 1996. [<https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/PRST/1996/43>]

Así lo manifiesta el Parlamento Europeo, quien pidió a las autoridades abjasias la anulación de las elecciones, así como subrayó “la importancia del derecho de las personas desplazadas y refugiados a regresar voluntariamente a sus lugares de origen o residencia, con independencia de su filiación étnica, social o política, en condiciones de total seguridad y dignidad, y manifiesta su preocupación por la constante obstaculización de este derecho que asiste a los refugiados y personas desplazadas de Abjasia<sup>85</sup>”. La protección de Europa también se manifestaría a través de los programas TACIS y ECHO, consistentes fundamentalmente en ayuda humanitaria<sup>86</sup>.

Sucesivamente, el Parlamento Europeo consideró ilegítimas las pretendidas “elecciones presidenciales” de Abjasia el 3 de octubre de 2004, puesto que aún no se habían producido negociaciones que establecieran el estatuto político final de Abjasia. De este modo, la Eurocámara apuntaba que “dichas elecciones se basaron en un electorado de 115.000 personas, y que, sin embargo, previamente se excluyó a más de 300.000 georgianos expulsándolos de sus hogares en la región”<sup>87</sup>.

El Consejo de Seguridad tampoco dio reconocimiento a las elecciones<sup>88</sup>. Reiteró su posición a lo ya expresado en la Resolución 1255 (1999) que consideraba ilegítimas las celebradas en noviembre de 1996. Ésta resolución junto con la Resolución 1752 (2007)<sup>89</sup> también han destacado por enunciar el respeto de la soberanía y la integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas.

Recientemente, la Unión Europea ha condenado las “elecciones presidenciales” celebradas en Abjasia el pasado 22 de marzo. Según la UE, ello socava aún más los esfuerzos en curso para lograr una solución pacífica del conflicto. Tampoco reconoce el marco constitucional y jurídico en el que se ha desarrollado<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Abjasia, 14 de noviembre de 1996, DO C 362, 02.12.1996, punto 4 y 5.

<sup>86</sup> *Ibid.* punto 8.

<sup>87</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Georgia, 14 de octubre de 2004, P6\_TA (2004)0023, apartado E y punto 4. [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0023+0+DOC+XML+V0//ES>]

<sup>88</sup> Resolución 1582 (2005), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5116ª sesión, celebrada el 28 de enero de 2005, punto 6. [[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1582%20\(2005\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1582%20(2005))]

<sup>89</sup> Resolución 1752 (2007), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5661ª sesión, celebrada el 13 de abril, punto 1. [[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1752\(2007\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1752(2007))]

<sup>90</sup> Parlamento Europeo, “*Statement by the chair of the delegation, MEP Marina Kaljurand on the so-called “presidential election” held in Abkhazia*”, Bruselas, 23 de marzo de 2020, disponible en:

En suma, podría decirse que la Unión Europea apoya la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Georgia y ve un obstáculo la actuación de la Federación Rusa en las negociaciones políticas que deberían tender a asegurar una estabilidad, puesto que “pide al gobierno de ese país que se abstenga de toda acción susceptible de poner en peligro ese proceso<sup>91</sup>”. Esta postura crítica de la UE también se ha mantenido con la firma del Tratado de Alianza y Asociación Estratégica entre Abjasia y Rusia en 2015. La Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, afirmaba que este acuerdo: “va en detrimento de los esfuerzos en curso para estabilizar la situación de seguridad en la región, [...] esto viola la soberanía y la integridad territorial de Georgia, contradice los principios del derecho internacional y los compromisos internacionales de la Federación de Rusia, incluido el Acuerdo de 12 de agosto de 2008 y sus medidas de aplicación de 8 de septiembre de 2008”<sup>92</sup>.

Por otro lado, la Asamblea Parlamentaria Euronest hacía un balance sobre la situación de los derechos humanos en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur, acusando a Rusia de ser el detonante de continuas vulneraciones a los derechos humanos puesto que “está influyendo, directa o indirectamente, en la evolución de la situación en las zonas de conflicto proporcionando ayuda financiera, militar y económica a las denominadas autoridades sobre el terreno”<sup>93</sup>.

Desde una perspectiva jurídica, el esfuerzo de la Unión Europea en garantizar la integridad territorial puede verse reflejado en el artículo 4.2 del TUE. Éste establece que “la Unión [...] respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar

---

[[https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199285/Marina%20KALJURAND%20statement\\_on%20the%20so-called%20presidential%20election%20held%20in%20Abkhazia.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199285/Marina%20KALJURAND%20statement_on%20the%20so-called%20presidential%20election%20held%20in%20Abkhazia.pdf)]

<sup>91</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Georgia, 6 de octubre de 2004, PE 347.504, punto 5. [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2004-0080&format=XML&language=ES>]

<sup>92</sup>European Union External Action, “*Statement by High Representative/vice-president Federica Mogherini on the signature of a “Treaty on Alliance and Strategic Partnership” between the Russian Federation and Georgia’s breakaway region of Abkhazia*”, Bruselas, 24 de noviembre de 2014, accesible en: [[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/535/statement-highrepresentativevice-%20president-federica-mogherini-signature-treaty-alliance-and\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/535/statement-highrepresentativevice-%20president-federica-mogherini-signature-treaty-alliance-and_en)]

<sup>93</sup> Resolución de la Asamblea Parlamentaria Euronest sobre el deterioro de la situación de los derechos humanos en las regiones de Transnistria, Abjasia, Tsjinvali/Osetia del Sur, Crimea y en algunas partes de las regiones de Donetsk y Lugansk (2018/C 99/01), 15 de marzo de 2008, apartado E. [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018P0315\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018P0315(01)&from=ES)]

la seguridad nacional...”. Si bien, hace alusión a los Estados Miembros, sirve de base para reiterar la soberanía de los Estados dentro de su territorio.

A su vez, el artículo 21.1 del TUE establece que “la acción de la Unión en la escena internacional se basa [...] en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”.

Pues bien, la Unión Europea a través del citado precepto muestra su vinculación<sup>94</sup> a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, a los principios del Acta Final de Helsinki y a la Carta de París. Los principios del Acta Final de Helsinki se concretan en: (1) igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía; (2) abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; (3) inviolabilidad de las fronteras; (4) integridad territorial de los Estados; (5) arreglo de las controversias por medios pacíficos; (6) no intervención en los asuntos internos; (7) respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida de pensamiento, conciencia, religión o creencia; (8) igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; (9) cooperación entre los Estados; (10) cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional.

En este sentido conviene también señalar que el principio de integración territorial es un principio estructural del derecho internacional recogido en el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas y en la Resolución 2625 (XXV).

El tratado más reciente entre Georgia y la Unión Europea, el Acuerdo de Asociación (en vigor desde 2016) también promueve los principios de soberanía, integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras reconocidas internacionalmente de conformidad con el Derecho internacional (artículo 3.2 b).

Diez años más tarde, el Parlamento Europeo manifestó su preocupación “porque las regiones de Osetia del Sur y Abjasia sigan siendo motivo de conflictos y tensiones sin resolver; pide diálogo y negociaciones entre todas las partes implicadas con vistas a encontrar una solución que satisfaga las aspiraciones de todos los pueblos de la región y les permita decidir su futuro”<sup>95</sup>. Además, estos conflictos cimentados sobre la base de

---

<sup>94</sup> MANGAS MARTÍN, A., «Kosovo y Unión Europea: Una secesión planificada», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, enero-junio de 2011, p.102.

<sup>95</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre las regiones separatistas georgianas diez años después de la guerra con Rusia (2018/2741(RSP)), 11 de junio de 2018, punto 1. [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0278\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0278_ES.html)]

una clara ocupación en los territorios georgianos son vistos por la UE como una posible amenaza para la soberanía de otros países de Europa<sup>96</sup>.

En conclusión, a día de hoy, Abjasia es reconocida internacionalmente sólo por Rusia, Nicaragua, Venezuela, Nauru y recientemente Siria.

Ante la posibilidad de plantear una solución al conflicto, es el gobierno ruso quien jugaría el papel más relevante en la búsqueda de la estabilidad territorial. Para ello es necesario crear vínculos más cercanos con el Kremlin mediante la vía diplomática y el diálogo con la Unión. La solución atravesaría por unas negociaciones que resolvieran el estatuto político de Abjasia “como parte integrante de una Georgia unida y repatriando a los centenares de miles de personas desplazadas”<sup>97</sup>. Tanto la comunidad internacional como Georgia están llevando a cabo esfuerzos con tal propósito.

### 3.2 Osetia del Sur

La República Socialista Soviética de Georgia, bajo el mando de Iósif Stalin, incluyó en 1922 a Osetia del Sur dentro de su territorio como una región autónoma. Tras los movimientos separatistas que empezaban a debilitar la integridad de la Unión Soviética en los años 80, los diputados osetios proclamaron su soberanía y la creación de la República de la Osetia del Sur en septiembre de 1990<sup>98</sup>.

La reacción de Georgia no se hizo esperar. El Parlamento del país abolió su autonomía<sup>99</sup> en diciembre de ese mismo año, dando comienzo al estallido de una guerra

---

<sup>96</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre los territorios georgianos ocupados diez años después de la invasión rusa (2018/2741(RSP)), 14 de junio de 2018, punto 2. [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0266\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0266_ES.html)]

<sup>97</sup> RIQUELME CORTADO, R., «La Unión Europea y las repúblicas del Cáucaso Sur...» p.538.

<sup>98</sup> RUIZ GONZÁLEZ, F.J., *Conflictos en el espacio post-soviético... cit.*, p.19.

<sup>99</sup> RUIZ GONZÁLEZ, F.J., *Conflictos en el espacio post-soviético... cit.*, p.19.



que cesó en verano de 1992 con los Acuerdos de Sochi<sup>100</sup>. Las consecuencias del conflicto dejaron alrededor de 1.800 muertos y el éxodo de 4.000 personas<sup>101</sup>.

Posteriormente, en 2001 tendrían lugar elecciones en Osetia del Sur y ya en mayo de 2002, la Cámara legislativa pidió, sin obtener el reconocimiento de la comunidad internacional, que se reconociese la independencia del territorio sobre la base del derecho de libre determinación de los pueblos<sup>102</sup>.

Sobre este último aspecto, conviene aludir lo expresado por el Comité de Derechos Humanos de conformidad con el artículo 40 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos<sup>103</sup>:

“El derecho internacional contemporáneo aplicable al derecho de los pueblos a la libre determinación es categórico a este respecto: al paso que reconoce el derecho de libre determinación aplicable tanto a los Estados existentes como a los pueblos numéricamente pequeños que forman parte integrante de la población de tales Estados, rechaza no obstante el derecho de tales pueblos que viven en Estados democráticos a separarse unilateralmente, sin tener en cuenta la voluntad de todo el Estado. La Declaración de las Naciones Unidas de 1970 sobre los principios de derecho internacional, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 y los documentos básicos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), todos los cuales reconocen unánimemente el derecho de libre determinación e incluso de secesión únicamente respecto de los pueblos que viven bajo el colonialismo y respecto de los pueblos dependientes, ponen de manifiesto no obstante que el ejercicio de ese derecho no debe utilizarse para solucionar o promover acción alguna que viole o menoscabe la integridad territorial o la unidad política de los Estados

---

<sup>100</sup> Buscando evitar un conflicto georgiano-ruso más amplio, el líder georgiano Eduard Shevardnadze y el presidente ruso Boris Yeltsin firmaron un acuerdo de alto el fuego en la ciudad de Dagomys el 24 de junio de 1992. En ella se estipulaba la retirada de fuerzas, la desmilitarización de la región, la retirada de las fuerzas ex soviéticas restantes de Osetia del Sur y la formación de una "Comisión de Control Conjunta" de cuatro lados para supervisar la zona de conflicto y una fuerza de mantenimiento de la paz, con 2.000 soldados rusos, osetios y georgianos. WAAL. T., «South Ossetia Today», p.3, disponible en: [\[https://3dcftas.eu/publications/south-ossetia-today\]](https://3dcftas.eu/publications/south-ossetia-today)

<sup>101</sup> RUIZ GONZALEZ, F.J., «Conflictos en el espacio postsoviético...» *cit.*, p.19

<sup>102</sup> REMIRO BROTONS, A., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA, M.P., PÉREZ-PRAT DURBAN, L., y RIQUELME CORTADO, R., *Los Límites de Europa*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2008, p. 309.

<sup>103</sup> Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos, Naciones Unidas. CCPR/C/GEO/2000/2, 26 de febrero de 2001.

soberanos independientes que respetan los principios de igualdad y libre determinación de los pueblos y cuyos gobiernos representan, sin distinción alguna, los intereses de todos los pueblos que viven en su territorio”.

De ello, podemos deducir que suele tenderse a justificar la secesión de un Estado sobre el principio de libre determinación de los pueblos en menoscabo o detrimento del principio de integridad territorial. El derecho a la libre determinación de los pueblos no legitima el ejercicio del derecho a la separación territorial. En suma, tanto Osetia del Sur, como Abjasia, no han sido históricamente territorios colonos, ni han sido anexionados por conquista u ocupados por un Estado extranjero.

A diferencia de Abjasia, los osetios del sur, tradicionalmente prorrusos, son partidarios de una mayor autonomía y de la unificación con Osetia del Norte<sup>104</sup>. Tal es así, que, en noviembre de 2006, Osetia del Sur celebró un referéndum sobre su independencia de Georgia, la unificación con Osetia del Norte y, con ello, la anexión a Rusia<sup>105</sup>. Todo ello sin conseguir el reconocimiento de Georgia ni de la comunidad internacional<sup>106</sup>, lo que sentó las bases de un enfrentamiento cada vez más tenso en las relaciones de Georgia con Rusia.

Además, téngase en cuenta que, a nivel institucional, en el caso de Abjasia el papel de mediador estuvo bajo el mando de Naciones Unidas (UNOMIG), mientras que en el caso de Osetia del Sur este rol lo ha ocupado la OSCE<sup>107</sup>.

La Unión Europea ha intentado prevenir y resolver los conflictos que sacuden a la región en cooperación con la OSCE. Así lo hacía constar el Consejo de la Unión Europea en el artículo 1 de la Acción Común 2001/759/PESC<sup>108</sup>: “la Unión Europea contribuirá a reforzar el proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur”. Para llevar

---

<sup>104</sup> RIQUELME CORTADO, R., «La Unión Europea y las repúblicas del Cáucaso Sur...» *cit.*, p. 540.

<sup>105</sup> ARAKELYAN, M., «Cáucaso Sur...», *cit.*, p.32.

<sup>106</sup> ARAKELYAN, M., «Cáucaso Sur...», *cit.*, p.32.

<sup>107</sup> RIQUELME CORTADO, R., «La Unión Europea y las repúblicas del Cáucaso Sur...» *cit.*, p. 535.

<sup>108</sup> Acción Común 2001/759/PESC del Consejo de 29 de octubre de 2001 sobre una contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur, Diario Oficial de la Unión Europea, nº L 286 de 30.10.2001.

a cabo este objetivo, asignó también ayuda financiera al fondo de contribuciones fundado por la OSCE (artículo 3).

Rusia ha ayudado directa e indirectamente a los movimientos separatistas de Osetia del Sur y Abjasia. Por ejemplo, a diferencia de los residentes georgianos, no exige visado a los ciudadanos de ambas zonas. La Unión Europea se ha mostrado crítica sobre este aspecto, siendo el Parlamento Europeo quien en diciembre del 2000 solicitó al Gobierno ruso que suspendiese “la aplicación de las nuevas normas sobre visados a Georgia, ya supondrían un golpe de consecuencias catastróficas para la economía georgiana y arruinarían las relaciones bilaterales”<sup>109</sup>.

Un mes más tarde, estimaba que “si bien la imposición de visados dentro del respeto del derecho internacional es una competencia soberana de cada Estado, el proyecto de eximir a los residentes en las regiones georgianas separatistas de Osetia del Sur/Tsjinvali y Abjasia el régimen de visados impuesto a los ciudadanos georgianos es un desafío a la integridad territorial y a la soberanía de Georgia que cuenta con el apoyo oficial del Gobierno de la Federación de Rusia, por lo que pide a éste que reconsidere tales planes, ya que ellos supondrían, de hecho, la anexión de esos territorios indiscutiblemente georgianos”<sup>110</sup>.

Ya en 2006, tras la reciente adopción de la PEV, el Parlamento Europeo acogió con satisfacción<sup>111</sup> “el plan de paz para Osetia del Sur [...] presentado por Georgia ante la OSCE a finales de octubre de 2005; considera que este plan representa un paso fundamental en la vía hacia una solución pacífica y completa del conflicto...”.

Más recientemente, Georgia, con el respaldo de la UE, ha denunciado el Tratado de Integración firmado en marzo de 2015 entre Rusia y Osetia del Sur. En este tratado se

---

<sup>109</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia común de la Unión Europea hacia Rusia (2000/2007(INI)), 13 de diciembre de 2000, punto 42. [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0563+0+DOC+XML+V0//ES>]

<sup>110</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el régimen de visados impuesto por la Federación de Rusia a Georgia, 17 de enero de 2001, punto 1. [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P5-RC-2001-0056+0+DOC+XML+V0//ES>]

<sup>111</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la política europea de vecindad (2004/2166(INI)), 19 de enero de 2006, punto 70. [[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/ta/p6\\_ta\\_prov\(2006\)0028\\_/p6\\_ta\\_prov\(2006\)0028\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta_prov(2006)0028_/p6_ta_prov(2006)0028_es.pdf)]

estipula que la economía, la aduana, los guardias fronterizos, los militares y las fuerzas de seguridad surosetias se integrarán profundamente con las de Rusia<sup>112</sup>.

La Unión ha llevado a cabo importantes avances en la mediación de los movimientos separatistas, siendo el ejemplo paradigmático, la celebración del acuerdo de alto el fuego de 12 de agosto de 2008. Este acuerdo se apoya en seis principios a cumplir por las partes<sup>113</sup>: 1) No recurrir a la fuerza; 2) Poner fin a las hostilidades; 3) Facilitar el libre acceso a la ayuda humanitaria; 4) Las fuerzas militares georgianas tendrán que retirarse a sus bases habituales; 5) Las fuerzas militares rusas tendrán que retirarse a las líneas mantenidas antes del comienzo del estallido. En espera de un mecanismo internacional, las fuerzas rusas de mantenimiento de la paz desplegarán medidas de seguridad adicionales; 6) la convocatoria de debates internacionales sobre acuerdos de seguridad y estabilidad para Abjasia y Osetia del Sur.

El Consejo Europeo también hacía un llamamiento, días más tarde a la finalización de la guerra de 2008, al resto de países para que no reconocieran la independencia de Abjasia ni Osetia, condenando a su vez la decisión unilateral de reconocimiento de Rusia<sup>114</sup> (que consideraba inaceptable). De la misma manera apuntaba que “los Estados miembros de la UE contribuyen de manera significativa al fortalecimiento de la misión de observación de la OSCE en Osetia del Sur con el envío de observadores y contribuciones materiales y financieras sustanciales”<sup>115</sup>.

Finalmente, la Unión Europea estableció en septiembre de 2008 la Misión de Observación de la UE en Georgia (EUMM) con efectos de despliegue el 1 de octubre de 2008<sup>116</sup>. Sus objetivos, de conformidad con el artículo 2 de la acción común 2008/736/PESC, consistían en la supervisión del cumplimiento del acuerdo de seis puntos (anteriormente mencionados) y sus medidas de aplicación en toda Georgia, en

---

<sup>112</sup> “Georgia denuncia el tratado de integración de Osetia del Sur con Rusia”, El País, 18 de marzo de 2015. [[https://elpais.com/internacional/2015/03/18/actualidad/1426708388\\_583422.html](https://elpais.com/internacional/2015/03/18/actualidad/1426708388_583422.html)]

<sup>113</sup> Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, *General Affairs and External Relations Council meeting*, Bruselas, 13.8.2008, punto 2. [[https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/102315.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102315.pdf)]

<sup>114</sup> Consejo extraordinario de Bruselas, conclusiones a la presidencia, Bruselas, 1.9.2008, punto 2. [<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2012594%202008%20REV%202>]

<sup>115</sup> *Ibid.* punto 5.

<sup>116</sup> Artículo 1 de la Acción Común 2008/736/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008 sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia), Diario Oficial de la Unión Europea n° L 248 de 17.9.2008 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0736&from=EN>].

coordinación con Naciones Unidas y la OSCE. Así mismo, el precepto señalaba dos objetivos específicos. Por un lado, contribuir a la estabilidad en toda Georgia y a la región colindante a largo plazo, y, por otro lado, estabilizar la situación disminuyendo el riesgo de reanudación de las hostilidades, a corto plazo.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el artículo 3 expresa los cometidos de la Misión, centrados en cuatro puntos:

1) La estabilización del país, a través la observación de la situación.

2) La normalización entre las partes en conflicto, centrándose en el Estado de Derecho, las estructuras policiales eficaces y un orden público adecuado, así como realizar actividades de observación en relación con la seguridad de las vías de transporte, infraestructura energética, además de aspectos políticos y de seguridad de los desplazados y refugiados por el conflicto.

3) El fomento de la confianza, contribuyendo a la reducción de las tensiones existentes mediante enlaces y otras medidas de confianza.

4) La aportación de información para la elaboración de la política europea en relación con el conflicto.

Recientemente, el Consejo de la Unión Europea ha adoptado la Decisión (PESC) 2018/1884, la cual prorroga el mandato de la EUMM Georgia hasta el 14 de diciembre de 2020<sup>117</sup>.

Concluimos este apartado estableciendo una perspectiva jurídica diferente basada en la opinión de algunos autores que justifican la independencia de Abjasia y Osetia del Sur como válida desde el punto de vista legal<sup>118</sup> con base en los artículos 70 y 72 de la Constitución de la URSS de 1977, respectivamente.

Estos artículos señalan a la URSS como un Estado integral, federal y multinacional como resultado de la libre autodeterminación de las naciones. Cada República conserva el derecho a separarse libremente de la URSS.

---

<sup>117</sup>Artículo 1 de la Decisión (PESC) 2020/200 del Comité Político y de Seguridad de 11 de febrero de 2020 por la que se nombra al Jefe de la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia) y se deroga la Decisión (PESC) 2018/2075 (EUMM Georgia/1/2020), 14 de febrero de 2020. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0200&from=EN>]

<sup>118</sup>ARAKELIAN, M., «Cáucaso Sur...», *cit.*, p.23.

Pues bien, sabiendo que Osetia del Sur y Abjasia eran regiones autónomas integradas en la República Socialista Soviética de Georgia, no podían declarar su independencia de Georgia a menos que ésta última se independizase. En efecto, el país se declaró plenamente soberano en 1991, y en este caso las regiones autónomas sí tenían derecho a decidir su independencia de la forma más conveniente.

Además, el Gobierno Ruso ha comparado la doble vara de medir de Europa respecto a la declaración unilateral de independencia de Kosovo de 2008, la cual sí ha obtenido el reconocimiento de un gran número de Estados miembros de la UE, con la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, con escasos apoyos por parte de la comunidad internacional.

#### 4. PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN DE GEORGIA A LA UE

La Unión Europea es el único ejemplo de organización internacional de integración. Ello se traduce en que los Estados miembros ceden el ejercicio de sus competencias soberanas a las instituciones comunitarias.

La UE, como sujeto de derecho internacional, tiene personalidad jurídica internacional (artículo 47 TUE) y ello le permite tanto celebrar Tratados Internacionales como entablar relaciones diplomáticas con otros Estados, en este caso, Georgia.

La adhesión de nuevos Estados a la UE encuentra su fundamento legal en el artículo 2 y 49 del Tratado de la Unión Europea. Dichos preceptos hacen referencia a los valores en que se fundamenta la UE y a la aceptación unánime de todos los Estados miembros en la adhesión de un Estado candidato, respectivamente.

Los definidos “criterios de Copenhague” en el Consejo Europeo celebrado en junio de 1993 y precisados en el Consejo Europeo dos años más tarde en Madrid, son aquellos requisitos que debe reunir todo Estado que desee formar parte del bloque comunitario. Estos se agrupan en:

- 1) Criterios políticos: los países candidatos deben contar con instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías;
- 2) Criterios económicos: contar con una economía de mercado en funcionamiento capaz de hacer frente a las presiones de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión;

- 3) Criterios jurídicos: El Estado candidato debe asumir las obligaciones comunitarias, es decir, debe estar dispuesto a adoptar el *acquis communautaire* (acervo comunitario). Ello incluye aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Dichos criterios constituyen, a su vez, requisitos de permanencia, puesto que en virtud del art 7.2 TUE: «El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, puede constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2...» Es decir, ante un Estado que viole estos valores, cabe la posibilidad de suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo.

Teniendo en cuenta los estrechos vínculos, valores y objetivos en común existentes entre Georgia y la Unión Europea, en junio de 2014 ambas partes firmaron el Acuerdo de Asociación<sup>119</sup> (AA), que derogaba el Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1999.

Este acuerdo bilateral permite a Georgia aproximarse en mayor medida a la aplicación del *acquis communautaire* y perfilarse como un candidato idóneo ante una futura adhesión. Desde su entrada en vigor, el 1 de julio de 2016, ha sido el acuerdo más preciso y completo, sobre todo en materia de derechos y libertades fundamentales, reformas del sistema judicial y Administración pública, e integración económica (se crea la Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo).

Extrapolando los criterios de adhesión al Acuerdo de Asociación, éstos se plasman de la siguiente manera:

En primer lugar, atendiendo a los criterios políticos anteriormente mencionados, el presente acuerdo apuesta por un compromiso y reforzamiento del Estado del Derecho (art. 2.4 y art 1.1 letra f) así como el respeto a los principios del mismo y de la buena gobernanza en el artículo 2.3. Éste último precepto también señala la promoción al respeto de los principios de soberanía e integridad territorial, la inviolabilidad de las fronteras e independencia.

---

<sup>119</sup> Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, DO L 261 de 30.8.2014.

Sobre la política exterior y de seguridad (artículo 5) es destacable la intención de una cooperación basada en los valores e intereses comunes, siendo su objetivo, potenciar la convergencia y eficacia de las políticas, mediante la utilización de foros bilaterales, internacionales y regionales. En todo caso, se hace hincapié por la solución pacífica de conflictos (artículo 9), así como la lucha frente al terrorismo (artículo 12 y 20).

Sin duda, los artículos 4 y 13 son clave en el entendimiento de este tipo de requisitos. Estos señalan la cooperación de las partes para el desarrollo, la consolidación y la mejora de la estabilidad y la efectividad de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, así como para la garantía del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales que inspirará, a su vez, toda cooperación en materia de libertad, justicia y seguridad. El apartado primero del artículo 13 concreta que “en la cooperación en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, las partes concederán especial importancia a la promoción del Estado de Derecho, en particular a la independencia del poder judicial, el acceso a la justicia y el derecho a un juicio justo”.

En segundo lugar, conforme a los criterios económicos, el artículo 1 h) expresa, entre los objetivos de esta asociación, el intento de lograr una integración económica gradual de Georgia en el mercado interior de la UE a través de la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo. Ello permite mayor acceso al mercado, de conformidad con los derechos y obligaciones que se derivan de su pertenencia a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El artículo 2.2 establece entre los principios generales que “las partes reiteran su compromiso con los principios de una economía de libre mercado, el desarrollo sostenible y un multilateralismo eficaz”. Este acuerdo presenta una amalgama de artículos referentes a cuestiones económicas y financieras bajo el título IV “Comercio y cuestiones relacionadas con el comercio” y el Título V “Cooperación Económica”.

Por último, respecto a los criterios jurídicos, el Acuerdo de Asociación vincula a Georgia a aproximar sus normas nacionales al acervo de la UE, como es el caso de la normativa europea sobre contratación pública (artículo 147.3 a).



Sobre la aplicación del presente Acuerdo, el Parlamento Europeo elaboró una propuesta de resolución<sup>120</sup> observando con satisfacción los resultados obtenidos y haciendo hincapié en aquellos que deben seguir mejorándose.

A tal efecto, sobre los criterios políticos, el Parlamento expone *a grosso modo*:

- 1) Su preocupación por la corrupción de las élites de alto nivel. Pide que la Agencia Anticorrupción funcione de forma independiente, sin interferencias políticas y separada de los servicios de seguridad del Estado (punto 22).
- 2) Que se instauren todas las medidas necesarias para reforzar el sistema judicial, a fin de garantizar la plena independencia del poder judicial y de la Fiscalía [...]. Recuerda las preocupaciones de la Comisión de Venecia ante las modificaciones legislativas propuestas, que no garantizan la neutralidad política del Consejo de la Fiscalía de Georgia (punto 25).
- 3) Destaca la importancia que revisten las reformas en curso de la administración pública; acoge con satisfacción la Ley de la función pública promulgada recientemente y espera que se aplique rápidamente, a fin de fortalecer de forma duradera la confianza de la ciudadanía (punto 26).
- 4) Constata con preocupación que el Gobierno georgiano no haya adoptado una nueva legislación que permita mejorar el acceso del público a la información. Lamenta que la reforma propuesta limite aún más el acceso en este ámbito; pide al Gobierno georgiano que garantice el acceso efectivo a la información pública (punto 27).
- 5) Insta al Gobierno de Georgia a que mejore la transparencia del sistema de contratación pública (punto 42).
- 6) Subraya la importancia de contar con una política y unos mecanismos claros, transparentes y basados en los derechos humanos para investigar y perseguir las violaciones de los derechos humanos (punto 34).
- 7) Pide a las autoridades georgianas que adopten medidas adicionales para defender las libertades fundamentales y los derechos humanos, especialmente para los grupos vulnerables (punto 35).

---

<sup>120</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Georgia (2017/2282(INI)), 14 de noviembre de 2018. [[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0457\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0457_ES.pdf)]

- 8) Recuerda la importancia que revisten, como principios democráticos fundamentales, unos medios de comunicación de masas libres e independientes, la independencia editorial y el pluralismo y la transparencia de la propiedad en el entorno mediático (punto 38).

Por otro lado, respecto a los criterios económicos, el Parlamento Europeo manifiesta:

- 1) La importancia de las reformas estructurales en curso para la mejora del entorno de la inversión en Georgia; subraya la necesidad de que las autoridades georgianas garanticen una distribución justa de los resultados del crecimiento de la economía nacional entre la población y apliquen el Acuerdo de Asociación en beneficio de las pymes (punto 40).
- 2) Recomienda a Georgia que piense en una estrategia de diversificación para los productos que se exportan a los mercados de la Unión (punto 41).

En suma, puede decirse que Georgia está llevando a cabo numerosas reformas para cumplir con las condiciones que le permitan ser miembro de la UE, pero queda un amplio camino por recorrer en el cumplimiento de los criterios de adhesión, como se ha visto.

Dado que las relaciones entre ambas partes parecen ser cada vez más estrechas, el Consejo de Asociación UE- Georgia<sup>121</sup> adoptó un Programa de Asociación 2017-2020<sup>122</sup>, (el cual se está ejecutando actualmente) en el que distingue una serie de prioridades a cumplir a corto y a medio plazo<sup>123</sup> sobre el ámbito judicial, los derechos humanos (igualdad de trato, derechos del niño...), la política exterior y de seguridad, aspectos económicos (oportunidades de mercado y desarrollo económico) y otros ámbitos como el medio ambiente, transporte o educación.

---

<sup>121</sup> El Consejo de Asociación es la institución formal de más alto nivel establecida por el Acuerdo de Asociación UE-Georgia para supervisar la aplicación del Acuerdo. Véase en la página web: [\[https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/georgia/\]](https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/georgia/)

<sup>122</sup> La recomendación del Consejo de Asociación UE-Georgia N° 1/2017 de 20 de noviembre de 2017 sobre el Programa de Asociación UE-Georgia (2017/2445), Diario Oficial de la Unión Europea L 344, especifica que “este programa no prejuzga la aplicación de los compromisos contraídos en el marco del AA o de la ZLCAP desde su entrada en vigor el 1 de julio de 2016”. 23.12.2017, p.69. [\[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017D2445&from=ES\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017D2445&from=ES)

<sup>123</sup> Se entiende por corto plazo aquellas prioridades que deben lograrse o sobre las que deberán realizarse avances importantes para finales de 2018. A sensu contrario, las prioridades a medio plazo deben alcanzarse o sobre las que deberán realizarse avances importantes para finales de 2020. Recomendación del Consejo de Asociación UE-Georgia N° 1/2017 de 20 de noviembre de 2017 sobre el Programa de Asociación UE-Georgia (2017/2445), Diario Oficial de la Unión Europea L 344. 23.12.2017, p.69.

Sin duda, el avance de Georgia hacia la integración económica y la asociación política, objetivos del Acuerdo de Asociación establecidos en su artículo 1.2 a), es significativo. Una vez cumplidos los criterios de Copenhague, Georgia podría solicitar su ingreso a la UE, de conformidad con el procedimiento de adhesión que se explica a continuación.

El procedimiento formal de adhesión comienza con la petición del Estado solicitante al Consejo de la Unión Europea; institución en la que están representados los intereses de los Estados Miembros a través de personas con rango ministerial.

El Consejo se pronunciará por unanimidad a favor o en contra de la solicitud, después de haber consultado a la Comisión, quien emitirá un dictamen favorable sobre los problemas y efectos del ingreso para la UE y para el Estado solicitante. Con carácter previo, suelen desarrollarse negociaciones y encuentros diplomáticos entre el Estado candidato y la UE. De esta manera si hay unanimidad en el Consejo se inician las negociaciones, a fin de asumir todos los derechos y obligaciones que tienen los demás Estados Miembros. El artículo 49 del TUE exige además que se apliquen los criterios de elegibilidad aprobados por el Consejo Europeo.

El resultado final de las negociaciones requiere de un acuerdo celebrado entre los EEMM y el Estado candidato y se plasma en el Acta de Adhesión, que incluirá las adaptaciones institucionales necesarias para acoger al nuevo Estado en las instituciones.

El Consejo solicitará la aprobación del Parlamento Europeo tras adoptarse el Acta de Adhesión (por mayoría absoluta, con opción de veto).

A continuación, el país adherente y cada Estado miembro firmarán el tratado de adhesión, el cual ratificarán en el marco de sus propios procedimientos constitucionales.

Si un Estado miembro rechazase que un Estado candidato forme parte de la UE no entraría, debido a que se requiere unanimidad de todos los miembros por mucho que la Comisión haya negociado o las instituciones comunitarias así lo deseen, de manera que no se avanzaría en el proceso de integración.

A pesar de que Georgia no es actualmente un país candidato de la UE ni ha presentado formalmente su solicitud, su adhesión a la UE podría estar condicionada a una evaluación geopolítica sobre si es considerada parte de Europa o no. Sobre este aspecto hay que señalar que intentar establecer los límites de Europa ha sido una cuestión rebosante de discrepancias e interpretaciones políticas, sobre todo con la puesta en marcha

de la adhesión de Turquía a la UE. No obstante, las instituciones comunitarias sí han descartado, por ejemplo, la perspectiva de la adhesión a los países mediterráneos no europeos<sup>124</sup> y sí consideran a Georgia como parte de Europa Oriental.

Es posible que la adhesión de Georgia a la UE no tuviera cabida hasta que Turquía lo haya hecho debido a que este último es un Estado candidato y pueden llegar a compartir desde Bruselas los mismos debates sobre su status geopolítico. No así sucedería con la religión, pues es sabido que Georgia es la cuna del cristianismo ortodoxo, y ésta es una fe adoptada por varios Estados miembros del Este (los cuales pueden otorgar mayor apoyo a la candidatura).

Del mismo modo, considero que la hipotética incorporación de Georgia a la organización internacional no llegaría sin antes una nueva ampliación de la UE con los Balcanes<sup>125</sup> ya que éstos últimos tienen más avanzadas las negociaciones con la UE y comparten fronteras terrestres con los Estados miembros (no así sucede con la lejana vecindad hacia Georgia).

Ante una futura adhesión de Georgia a la Unión Europea, podríamos preguntarnos qué ocurriría con las disputas etno-territoriales de Abjasia y Osetia del Sur. De entrada, debemos señalar que ni la Unión Europea ni la ONU reconocen la independencia de ambas regiones como han manifestado en diversas ocasiones. Pero, además, el artículo 4.2 TUE garantiza la integridad territorial y la identidad nacional, lo cual, nos lleva a entender que los efectos de los Tratados de la UE se aplicarían sobre la integridad del territorio georgiano, incluidas las regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur.

Por consiguiente, la supuesta independencia de estos territorios sería contrario al ordenamiento europeo. Además, esta vía resulta inviable no sólo por ser contrario a derecho, sino por la voluntad política de las regiones separatistas de anexionarse a Rusia.

A pesar de reiterar que Georgia no es miembro de la Unión Europea, las palabras del ex presidente de la Comisión Europea, J.M Barroso, sobre la hipotética independencia

---

<sup>124</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, COM (2003) 104 final, Bruselas, 11.3.2003, p.5.

<sup>125</sup> Los actuales países candidatos son: Albania, República de Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía. En cambio, Bosnia y Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales.

de Cataluña<sup>126</sup> podría aplicarse análogamente en el caso de que Georgia formara parte de la UE y las regiones de Abjasia y Osetia del Sur pretendieran independizarse.

A estos efectos, Barroso, sostiene: “La UE se basa en los Tratados, aplicables únicamente a los Estados miembros que los han aprobado y ratificado. Si una parte del territorio de un Estado miembro dejase de ser parte de ese Estado para convertirse en un nuevo Estado independiente, los Tratados ya no serían aplicables en dicho territorio. En otras palabras, un nuevo Estado independiente, por el hecho de alcanzar la independencia, pasaría a convertirse en un tercer país con respecto a la UE y los Tratados dejarían de ser aplicables en su territorio”. En consecuencia, si Abjasia y Osetia del Sur declararan de forma unilateral su independencia, el problema sería mayor, dado que no obtienen el reconocimiento internacional como Estado y difícilmente podrían formar parte la Unión si solicitaran una hipotética adhesión.

Desde otra perspectiva, también podemos deducir que en el caso de que Georgia llegara a ser parte de la UE, el acervo comunitario podría no aplicarse a las regiones de Abjasia y Osetia del Sur, como ocurre paralelamente en Chipre con la República Turca del Norte de Chipre<sup>127</sup>. Ésta última es un Estado con reconocimiento limitado, controlado por Turquía (único país que reconoce su soberanía) e igualmente, tanto Abjasia como Osetia del Sur son zonas controladas por Rusia y con pocos países que las reconocen como Estados independientes.

Conforme a los artículos 52 del TUE y 355 del TFUE, si Georgia llegara a ser Estado miembro y se produjera una vez una vez dentro del club comunitario una separación o alteración de su territorio, no se producirían modificaciones en la aplicación de los tratados para el país caucásico, pues partimos de la aplicación del principio de continuidad del Estado.

---

<sup>126</sup> Respuesta del Sr. Barroso en nombre de la Comisión acerca de una pregunta parlamentaria, 20 de noviembre de 2013. [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-011023&language=ES>]

<sup>127</sup> USHAKOVA, T., explica: “En la misma línea se configura el Protocolo n.º 10 sobre Chipre, del Acta de Adhesión de 16 de abril de 2003, pero con un acento mayor en la opción del fracaso de la reunificación. Se establece la suspensión de la aplicación del acervo comunitario en las zonas de la República de Chipre en las que el Gobierno de la República no ejerce un control efectivo (art. 1). A su vez, el artículo 4 prevé las adaptaciones correspondientes a la comunidad turco-chipriota, en caso de arreglo del conflicto. Mientras tanto, se reserva la posibilidad de continuar con las medidas encaminadas a fomentar el desarrollo de los territorios de la isla no integrados en el espacio comunitario (art. 3.1)”. «La adhesión a la UE de un Chipre dividido: escenarios europeo e internacional», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* Madrid, año 9, enero-abril de 2005, p.235.

Por último, hay que señalar que en un principio el mencionado artículo 49 del Tratado de la Unión Europea no podría ser aplicable a Georgia ni a al resto de países beneficiarios de la PEV puesto que deberían abandonar primero dicha política de vecindad y, posteriormente, solicitar su adhesión siempre y cuando cumplieran con los valores europeos establecidos en el artículo 2 TUE y 6.1 TUE, ya explicados.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Desde que consiguiera su plena independencia en 1991 de la Unión Soviética, Georgia es el país de la región del Cáucaso Sur que más vínculos ha estrechado con la Unión Europea. La relación entre ambos actores puede describirse en tres fases.

Una primera aproximación a la UE tuvo lugar con la firma del Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1999, el cual sentó las bases de Georgia hacia el *acquis communautaire* durante el mandato de Edvard Shevardnadze. Simultáneamente, el país comenzó a acercarse a otras organizaciones internacionales de carácter occidental como el Consejo de Europa y la OSCE.

Una segunda fase vendría protagonizada por la Revolución Rosa (2003), una marea de protestas contra el gobierno de E. Shevardnadze, que acabaría por destituirle y dar paso al líder pro-europeísta, Mijéil Saakashvili. Durante su liderazgo como Presidente del país, la UE dio un paso al frente en sus relaciones con la región oriental y la ribera sur del Mar Mediterráneo, ya que adoptó la nueva Política Europa de Vecindad.

Si bien los países del Cáucaso Sur quedaron excluidos durante el comienzo de la PEV, las tres repúblicas quedarían integradas en 2004.

La PEV se presentaba como una alternativa al proceso de adhesión a los Estados vecinos (nuevo estatuto), cuyos objetivos consistían fundamentalmente en reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad de la UE y sus vecinos, intensificando estos últimos la cooperación política y la integración económica conforme a los valores de la UE: Estado de Derecho, democracia y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.

A fin de reforzar la política europea de vecindad ante la debilidad o fragilidad que presentaba en su aplicación, la UE puso en marcha en 2009 la ambiciosa Asociación Oriental, una iniciativa de cooperación regional que tomaba por dimensión bilateral medidas significativas como la movilidad ciudadana, la liberalización de visados, o el

amplio desarrollo de políticas socioeconómicas y energéticas. En sentido contrario, a nivel multilateral, introdujo por novedad la celebración de importantes reuniones entre jefes de Estado o de Gobierno de la AO, así como la apertura de otros espacios multilaterales como la Asamblea Parlamentaria Euronest o el Foro de la Sociedad Civil.

Además, la Asociación Oriental coincide con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual refuerza la política exterior y de defensa de la Unión al introducir más competencias en la figura del Alto Representante y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Sin embargo, la Asociación Oriental no llegó a solventar con eficacia los problemas que seguían - y siguen - sacudiendo al país hoy en día: los movimientos separatistas de Abjasia y Osetia del Sur. Ambas regiones han manifestado de diferente manera su clamor a la independencia. Por un lado, Abjasia ha expresado su voluntad de constituirse como Estado independiente, mientras que Osetia del Sur desea unificarse con Osetia del Norte y formar parte de Rusia. No obstante, sendos territorios se encuentran actualmente bajo el control de la Federación Rusa, quien apoya su independencia desde la Guerra de 2008.

La Unión Europea en este aspecto ha mostrado siempre su apoyo a la soberanía e integridad territorial de Georgia, una postura que ha alejado las relaciones entre Rusia y Occidente.

A pesar de las graves consecuencias que dejó la Guerra de los cinco días para el país que formaba parte de la *Ruta de la Seda*, sí se puede observar que la diplomacia de la Unión Europea en muchos casos resulta efectiva, sirviendo de ejemplo la celebración del Acuerdo de alto el fuego de la guerra de agosto.

Otro ejemplo ha sido la implantación de la Misión de Observación de la Unión Europea (EUMM de Georgia) que se ha caracterizado por la rápida reacción de la UE para afrontar una amenaza de tal trascendencia.

En suma, Georgia ha visto en la Unión una vía de escape de la hegemonía rusa, quien sigue quebrantando el derecho internacional, así como ha observado en la OTAN un tutor a la hora de resolver los conflictos territoriales que agudizan la estabilidad del país.

Por otro lado, la Unión Europea destaca de Georgia su ubicación estratégica, pues posee importantes oleoductos y gaseoductos que hacen llegar a Bruselas apreciables hidrocarburos sin pasar por Rusia.

Bruselas tiene interés en que esta región permanezca estable y segura, mientras que Georgia, a su vez, mira con entusiasmo los valores europeos a fin de fortalecer su Estado de Derecho (EUJUST Themis). Por ello ha llevado a cabo considerables reformas en el sector público, político, económico y social.

Por último, el tercer periodo de las relaciones de Georgia con la Unión Europea tendría lugar con el ingreso del país en el club comunitario. Para que esto tenga lugar, la nación caucásica debería cumplir con los denominados criterios de Copenhague, los cuales se agrupan en criterios políticos, económicos y jurídicos.

El Acuerdo de Asociación, que se enmarca dentro de la PEV, es el tratado más extenso y completo que han firmado la Unión Europea y Georgia en materia de justicia, derechos y libertades fundamentales, integración económica o política exterior.

Sin embargo, la lucha contra la corrupción, la independencia judicial, la importancia de unos medios de comunicación libres e independientes o las garantías de los derechos humanos, siguen siendo aspectos que todavía tiene que mejorar el Estado georgiano. Por ello, actualmente se está ejecutando el Programa de Asociación a fin de que el país cumpla una serie de prioridades a corto y medio plazo sobre estos aspectos.

La entrada de Georgia al club comunitario tendría que pasar por el abandono de ésta de la Política Europea de Vecindad y sucesivamente, por el procedimiento de adhesión de previsto en el artículo 49 TUE, el cual señala la severa aceptación unánime de todos los Estados Miembros para que un Estado candidato entre en las instituciones comunitarias.

En el hipotético caso de que Georgia formara parte de la Unión, podríamos preguntarnos, qué sucedería con la aplicación del derecho comunitario originario sobre el territorio de Georgia.

Una primera hipótesis atiende a que la eficacia de los Tratados de la UE se aplicarían sobre la integridad del territorio georgiano, incluido las regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur. No es lo más probable teniendo en cuenta la dependencia económica, militar y política de estas regiones de Rusia.

En segundo lugar, podría optarse por la no aplicación del derecho comunitario en las regiones separatistas, como ocurre paralelamente en Chipre con la República Turca del Norte de Chipre.



Y un tercer planteamiento, podría darse con la supuesta independencia de ambas regiones de Georgia, una vez sea Estado miembro. En efecto, los tratados ya no serían aplicables a los nuevos Estados independientes, pero sí se mantendría el acervo comunitario para el Estado matriz, en este caso, Georgia.

En definitiva, podemos ver que la actividad mediadora de la Unión resulta muy interesante, puesto que ha sido capaz de afrontar disputas relacionadas con la seguridad y defensa de Europa. Georgia y la comunidad internacional han llevado a cabo grandes esfuerzos en la solución de conflictos.

La UE debe seguir apostando por abrir sus puertas a aquellos países que han estado sumidos en graves problemas desde su nacimiento y que muestran a su vez, un considerable carácter europeísta.

Estrechar la cooperación y entablar mayores relaciones diplomáticas con Rusia son cuestiones que tampoco deberían descuidarse.

## **V. BIBLIOGRAFÍA**

ARAKELYAN, M., «Cáucaso Sur: Conflictos sin resolver», en *Serie conflictos olvidados: Cáucaso Sur*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pp.7-43.

BÁRCENAS MEDINA, L.A y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.A., «Los conflictos congelados de la antigua Unión Soviética», en *Serie Conflictos internacionales contemporáneos*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria Ministerio de Defensa, nº 15, Madrid, 2011, pp.288.

BÖRZE, T y LEBANIDZE, B., «European Neighborhood Policy at the Crossroads. Evaluating the Past to Shape the Future», en *MAXCAP Working Paper Series*, “Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for a enlargement and beyond”. nº 12, Berlín, 2015, pp.41.

FERNÁNDEZ SOLA, N., «Conflictos olvidados en el Cáucaso Sur y el papel de la Unión Europea», en *Serie Conflictos olvidados. Caúcaso Sur*, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pp.44-67.

FERNÁNDEZ SOLA, N., «Asia Central y el Cáucaso Sur en la estrategia de la UE», *Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº 21, Madrid, 28 de abril de 2009, pp.1-32.

FILIBI, I., «La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 50, Bilbao, 2014, pp.19-50.

GACHECHILADZE, R., «The making of the new Georgia: development factors—pluses and minuses», en *Caucasian Regional Studies*, Vol.3, nº1, 1998.

GARCÍA GUITIÁN, E., «Georgia, 7 de agosto de 2008: la crisis en su contexto», *ARI 96/2008*, Real Instituto Elcano, 27.08. 2008, pp.1-9.

GUINEA LLORENTE, M., «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 31, Madrid, septiembre/diciembre 2008, pp. 805-831.

HELLY. D., «Los modos de acción exterior de la Unión Europea: el caso del Cáucaso del Sur», *Análisis político*, nº 56, Bogotá, enero-abril 2006, pp. 3-28.

JOVANÍ GIL, C., «La política exterior de la Unión Europea en el Cáucaso y Asia Central: los límites de la apertura hacia el Este», en *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol.7, nº1, Madrid, 2016, pp.109-129.

KERESELIDZE, N., «International Engagement in Georgia: The Abkhazian and South Ossetian», *MA Thesis*, Central European University, Budapest, 2008, pp.48.

KLEENMANN, K., «The European Neighbourhood Policy- A Reality Check», en *European Research Centre Anti-Corruption and State-Building*, nº 16, September 2010, p.34.

LÓPEZ JIMÉNEZ, J.A., «El Vecindario oriental de la Unión Europea y los conflictos post-soviéticos», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, nº2, 2018, pp. 49-66.

MANGAS MARTÍN, A., «Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, enero-junio 2011, pp.101-123.

MANNERS, I., «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, nº 2, 2002, pp. 235-258.

PAPUASHVILI, G., «The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years», en *European public law*, Vol. 18, Nº. 2, 2012, pp. 323-349.

POPESCU, N., «Europe's Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia», en *CEPS Working Document* Nº 260, 2007, Bruselas, pp. 38.

PRODI, R., «A Wider Europe – A proximity Policy as the key to stability». Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2002, pp. 7.

PRIEGO, A., «Osetia del Sur: la cúspide del desencuentro entre EE.UU. y Rusia», en *ARI* 108/2008, Real Instituto Elcano, 17/09/2008, pp.6.

REMIRO BROTONS, A., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA, M.P., PÉREZ-PRAT DURBAN, L., y RIQUELME CORTADO, R., *Los Límites de Europa*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2008, pp.460.

RIQUELME CORTADO, R., «La Unión Europea y las repúblicas del Cáucaso Sur, ¿algo más que vecinos?», en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº1, 2009, pp. 517-554.

RODRIGUEZ PRIETO, V., «La Dimensión Oriental de la Política Europea de la Vecindad en la nueva estrategia global», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol.4, nº2, 2018, pp.35-47.

RUIZ GONZÁLEZ, F.J., *Conflictos en el espacio post-soviético: situación actual y posible evolución futura*, Boletín de Información del CESEDEN, nº. 319, año 2011, pp. 7-38.

SHAPOVALOVA, N: «La Unión Europea en el Cáucaso Sur», *El Gran Cáucaso*, Valcárcel (coord.), en *Cuadernos de Estrategia* 156, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2012, pp.73-108.

USHAKOVA, T., «La adhesión a la UE de un Chipre dividido: escenarios europeo e internacional», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, año 9, enero-abril de 2005, pp. 229-253.

## Documentos oficiales de la Unión Europea

Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Abjasia, 14 de noviembre de 1996, DO C 362, 02.12. 1996, pp. 264-265.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia común de la Unión Europea hacia Rusia (2000/2007(INI)), 13 de diciembre de 2000.

Resolución del Parlamento Europeo sobre el régimen de visados impuesto por la Federación de Rusia a Georgia, 17 de enero de 2001.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, COM (2003) 104 final, Bruselas, 11.3.2003, pp. 27.

Comunicación de la Comisión, Política europea de vecindad. Documento de Estrategia, COM (2004) 373 final, Bruselas, 12.5.2004, pp. 39.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Georgia, 6 de octubre de 2004, PE 347.504.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Georgia, 14 de octubre de 2004, P6\_TA (2004)0023.

Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las propuestas de la Comisión de Planes de Acción con arreglo a la Política Europea de Vecindad (PEV), COM (2004) 795 final, Bruselas, 9.12.2004. pp.5.

Informe del Parlamento Europeo sobre la Política Europea de Vecindad (PEV), (2004/2166(INI)), 7.12.2005, pp.18.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la política europea de vecindad (2004/2166(INI)), 19 de enero de 2006, pp.14.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, la Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11.4.2007. pp.15.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Asociación Oriental, COM (2008) 823 final, Bruselas, 3.12.2008, pp.31.

Declaración conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, Consejo de la UE, Bruselas, 8.5. 2009, 8435/09 (Presse 78), pp.11.

Comunicación de la Comisión Europea sobre la propuesta de decisión del Consejo relativa a la posición que adoptará la Unión en el Comité de Cooperación establecido mediante el Acuerdo de Colaboración y de Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, en relación con el establecimiento de nuevos subcomités, COM (2009) 684 final, Bruselas, 16.12.2009.

Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Balance de la Política Europea de Vecindad, COM (2010) 207 final, Bruselas, 12.5.2010, pp.16.

Resolución del Parlamento Europeo sobre las regiones separatistas georgianas diez años después de la guerra con Rusia (2018/2741(RSP)), 11 de junio de 2018,

Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Georgia (2017/2282(INI)), 15.10.2018, pp.22.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Georgia (2017/2282(INI)) de 14 de noviembre de 2018.

### Otros

Acción Común 2001/759/PESC del Consejo de 29 de octubre de 2001 sobre una contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur, Diario Oficial de la Unión Europea, nº L 286 de 30.10.2001, pp.4-5.

Acción Común 2003/496/PESC del Consejo, de 7 de julio de 2003 relativa a la designación de un Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso meridional, Diario Oficial de la Unión Europea nº L 169 de 8.7.2003, pp.74-75.

Acción Común 2004/523/ PESC del Consejo de 28 de junio sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS, Diario Oficial de la Unión Europea nº L 228 de 29.6.2004, pp. 21-24.

Acción Común 2008/736/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008 sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia), Diario Oficial de la Unión Europea nº L 248 de 17.9.2008, pp.26-31.

## Webgrafía

### Páginas web:

EUR lex: <http://eur-lex.europa.eu>

Página web de la Comisión Europea: <https://ec.europa.eu>

Página web del Consejo Europeo: <http://www.consilium.europa.eu>

Página web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu>

Página web de la Unión Europea: <https://europa.eu>

Página web de la OSCE: <https://www.osce.org/es>

Página web del Consejo de Europa: <https://www.coe.int/web/portal/home>

Página web de la Asamblea Parlamentaria Euronest:

<https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/working-for-you/our-global-actions/delegacion-en-la-asamblea-parlamentaria-euronest>

### Periódicos digitales:

La Razón: “¿Quiere aún Georgia ser miembro de la UE?”.

<https://www.larazon.es/internacional/quiere-aun-georgia-ser-miembro-de-la-ue-HF18847099/>, 27 de junio de 2018. Fecha de consulta: 19 de febrero de 2020.

La Vanguardia: “La guerra que despertó a Rusia”.

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20180811/451280828453/guerra-osetia-rusia-consecuencias-otan.html>, 11 de agosto de 2018. Fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

El País: “Georgia denuncia el tratado de integración de Osetia del Sur con Rusia”.

[https://elpais.com/internacional/2015/03/18/actualidad/1426708388\\_583422.html](https://elpais.com/internacional/2015/03/18/actualidad/1426708388_583422.html), 18 de marzo de 2015. Fecha de consulta: 25 de junio de 2020.